إختصاصات مجلسي الشورى والنواب في البحرين
دراسة مقارنة

Jurisdictions of the Shura Council and the House of Representatives in Bahrian:
(A Comparative Study)

إعداد

محمد سعد الرويعي

إشراف

الدكتور محمد الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الاوسط

آذار ، 2016

التفويض

أنا الطالب محمد سعد الرويعي أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً والكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الأسم: محمد سعد الرويعي

التاريخ:2016/3/28

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: أختصاصات مجلسي الشورى والنواب في البحرين: دراسة مقارنة.

وأجيزت بتاريخ: ٢٨/ ٣ / 2016

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
1- الدكتور أيمن الرفوع	رئيساً	....
2- الدكتور محمد الشباطات	مشرفاً	....
3- الدكتور أسامة الحنابنة	عضواً خارجياً	....

شكر وتقدير

أتوجه بجزيل الشكر والتقدير الى مشرفي الدكتور محمد الشباطات على تفضله بالإشراف على هذه الرسالة، الذي كان له الاثر الكبير والعميق في إخراج هذه الرسالة بالصورة الاكاديمية اللائقة بالعمل الأكاديمي، فجزاه الله عني كل خير.

وكذلك، أتوجه بالشكر والتقدير الى لجنة المناقشة بأعضائها المحترمين، الذين سيثرون هذه الرسالة بملاحظاتهم القيمة وعلمهم النافع، مما سيكون له الأثر الطب في إخراج هذه الرسالة بالصورة الاكاديمية الائقة

والشكر والثناء موصول كذلك إلى إدارة جامعة الشرق الأوسط ممثلة برئيسها ونوابه الأفاضل، على جهودهم الكبيرة في رعاية طلبة الجامعة. وكذلك الأساتذة الكرام أعضاء الهيئة التدريسية في جامعة الشرق الأوسط والإداريين والعاملين فيها على حسن وطيب المعاملة.

الباحث

الإهداء

أَهدي هذا الجهد المتواضع

- إلى صاحب الجلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين المفدى أدام الله ملكه وأعزه ورعاه.
- إلى صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى ال خليفة المفدى أدام الله ملكه وأعزه ورعاه.
- إلى والدي الذي شجعني على طلب العلم دوماً، أطال الله في عمره، وإلى والدتي أطال الله في عمرها طاعة واحساناً بسم الله الرحمن الرحيم (ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا) صدق الله العظيم.
- إلى زوجتي وأبنائي (عائشة وعلي) لمساندتهم لي طيلة فترة هذه الدراسة وتحملهم الكثير من الجهد والعناء بسبب إنشغالي عنهم خلال هذه الفترة.
- إلى إخوتي وأخواني وأصدقائي وكل من أحبني أو أحببته في الله أهدي جهدي المتواضع.

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
ب	**التفويض**
ج	**قرار لجنة المناقشة**
د	**الشكر والتقدير**
هـ	**الإهداء**
و	**قائمة المحتويات**
ي	**الملخص باللغة العربية**
ك	**الملخص باللغة الانجليزية**
	الفصل الأول: الإطار النظري للدراسة
1	اولاً: المقدمة
4	ثانياً: مشكلة الدراسة
5	ثالثاً: أهداف الدراسة
5	رابعاً: أهمية الدراسة
6	خامساً: أسئلة الدراسة
7	سادساً: حدود الدراسة
7	سابعا: محددات الدراسة
7	ثامناً: منهجية الدراسة
8	تاسعاً: مصطلحات الدراسة
9	عاشراً: الدراسات السابقة

الفصل الثاني: التطور التاريخي لإختصاصات المجالس التشريعية.	
التمهيد:	**13**
المبحث الاول: نشأة وتطور الديمقراطية النيابية.	**15**
المبحث الثاني: أركان الديمقراطية النيابية.	**17**
المبحث الثالث: صور المجالس النيابية	**20**
المبحث الرابع: وظائف المجلس النيابية.	**24**
الفصل الثالث: نشأة وإختصاصات مجلس الأمة الأردني	
التمهيد:	**27**
المبحث الاول: نشاة وتطور الحياة البرلمانية(التشريعية) في الاردن	**28**
المطلب الاول: التجربة البرلمانية الاردنية منذ الاستقلال (1946- 1988)	**29**
المطلب الثاني: التجربة البرلمانية الاردنية المعاصرة (1989-2011)	**32**
المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لمجلس الامة في الاردن	**36**
المطلب الاول: تشكيل (تكوين) مجلس الاعيان.	**37**
المطلب الثاني: تشكيل (تكوين) مجلس النواب	**43**
المطلب الثالث: أختصاصات مجلس الامة الاردني	**51**
المطلب الرابع: مقارنة بين اختصاصات مجلس النواب والاعيان في الاردن	**54**
الفصل الرابع: المجلس الوطني في البحرين	
التمهيد:	**59**
المبحث الاول: نشاة وتطور الحياة البرلمانية(التشريعية) في البحرين	**60**
المطلب الاول: مكونات النظام السياسي وطبيعة نظام الحكم	**61**

المطلب الثاني: الممارسة الانتخابية في البحرين	72
المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للمجلس الوطني البحريني	81
المطلب الاول: تكوين المجلس الوطني	81
المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الوطني	82
المطلب الثالث: ضمانات أعضاء المجلس الوطني	88
الفصل الخامس: المغايرة في الاختصاص بين البرلمان الأردني والبحريني	
المبحث الاول: الاختصاص التشريعي للبرلمان في الأردن والبحرين	91
المطلب الاول: اقتراح تعديل الدستور واقتراح القانون.	99
المطلب الثاني: المناقشة والتصويت:	107
المطلب الثالث: مرحلة التصديق.	112
المطلب الرابع: مرحلة النفاذ.	114
المبحث الثاني: الاختصاص الرقابي للسلطة التشريعية في الأردن والبحرين.	118
المطلب الاول: السؤال	121
المطلب الثاني: الأستجواب وطرح الثقة وأعلان عدم أمكان التعاون مع رئيس الوزراء.	131
المطلب الثالث: الأقتراحات برغبة	140
المطلب الرابع: التحقيق	143
المطلب الخامس: المناقشة العامة	147

الفصل السادس	
الخاتمة	**151**
النتائج	**153**
التوصيات	**154**
المراجع	**155**

إختصاصات مجلسي الشورى والنواب في البحرين: دراسة مقارنة

إعداد

محمد سعد الرويعي

إشراف

الدكتور محمد الشباطات

الملخص

تسعى هذه الدراسة الى التعرف على طبيعة الإختصاصات التشريعية والرقابية التي يمارسها مجلس الامة في المملكة الاردنية الهاشمية والمجلس الوطني في مملكة البحرين من منظور مقارن. وقد استخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي لدراسة النصوص الدستورية والانظمة واللوائح الخاص بكل مجلس، وكذلك استخدم البحث المنهج المقارن لدراسة المقاربات والمتغايرات بين المجلسين في ممارسة الاختصاصات التشريعية والرقابية.

وخلصت الدراسة الى عدد من النتائج والتوصيات أهمها: اهمية دور التشريع والرقابة في تنمية جميع القطاعات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها في كلاٍ من البلدين. كذلك وجدت الدراسة العديد من نقاط التشابه العامة في آلية سن التشريعات والرقابة في الاردن والبحرين، وعلى الرغم من ذلك، فقد كانت هنالك فروق في تناول بعض التشريعات في كل دولة من حيث آلية التشريع والية الرقابة. أم التوصيات، فقد اوصى الباحث باعادة النظر في آلية وكيفية تشكيل المجالس النيابية فيهما من اجل تحسين مدخلات هذه المجالس والتي من المتوقع ان تثري الحياة البرلمانية، في بناء التحالفات السياسية داخل المجالس لإعطاء هذه المجالس القوة في ممارسة الاختصاصات التشريعية والرقابية.

الكلمات المفتاحية: مجلسي الشورى والنواب، الإختصاصات التشريعية والرقابية، والمجلس الوطني في مملكة البحرين.

Jurisdictions of the Shura Council and the House of Representatives:

(A Comparative Study)

Prepared by: Mohamed Saad Alroiei

Supervised By: Mohammed Alchaabatat

Abstract

This study seeks to identify the nature of the Legislative and regulatory competencies exercised by the House of Representatives in the Hashemite Kingdom of Jordan and the House of Representatives in the Kingdom of Bahrain from a comparative perspective. The study used the descriptive and analytical approach to the study of constitutional provisions, regulations for each Council regulations, As well as research uses the comparative approach to study the similarity and variables between the two houses in the exercise of their legislative and regulatory jurisdictions. Build political alliances within the council to give these councils the power to exercise the legislative and regulatory jurisdictions.

This study seeks to identify the nature of the Legislative and regulatory competencies exercised by the House of Representatives in the Hashemite Kingdom of Jordan and the House of Representatives in the Kingdom of Bahrain from a comparative perspective. The study used the descriptive and analytical approach to the study of constitutional provisions, regulations for each Council regulations, As well as research uses the comparative approach to study the similarity and variables between the two houses in the exercise of their legislative and regulatory jurisdictions. Build political alliances within the council to give these councils the power to exercise the legislative and regulatory jurisdictions.

Keywords: the Shura Council and the House, Legislative and regulatory competencies, House of Representatives in the Kingdom of Bahrain.

الفصل الاول

الإطار النظري للدراسة

أولاً: المقدمة:-

أصبح موضوع المجالس التشريعية أكثر حضورا على الساحة السياسية والفكرية فى العالم العربى، كما هو الحال في غيره من الاماكن، وأصبح تطوير عمل المجالس التشريعية العربية أكثر أهمية، فى ضوء التحديات التى تفرضها عملية التطوير والتنمية السياسية والثقافية والاجتماعية وغيرها من جوانب الحياة، وذلك بالنظر الى ضرورات التطوير ذاته، ومواكبة العصر فى مجال بناء وتطوير القدرات المؤسسية للمجالس التشريعية. فمن الواضح أن تطوير العمل فى العالم العربى يرتبط بالتطور العالمي وما يحمله من تقارب بين الظروف المجتمعية والثقافات السائدة من جهة، وما يفرضه من تحديات لمواكبة المستجدات من جهة أخرى، والاتجاه نحو عولمة تطوير المؤسسات والخبرات السياسية المحلية من جهة ثالثة. وكل هذه العوامل جعلت الأخذ بآليات العمل المؤسسي للديمقراطية، وفى محورها المجالس التشريعية، سمة شبه حتمية للدولة المعاصرة [(1)].

الا أن فكرة المجالس التشريعية، لم تظهر بالشكل الذي نشهدهُ في هذه المرحلة الدقيقة من حياة البشر عموما وما يمر به عالمنا العربي من متغيرات فاقت كل التوقعات على وجه الخصوص، فقد بنيت على أسس فكرية ديمقراطية، عبر عنها افلاطون بعبارته الشهيرة " إن الإرادة المتحدة للمدنية هي مصدر السيادة "[(2)] وأكد كذلك ارسطو على هذا المعنى العميق للإرادة بقوله عن الديمقراطية بانها " السلطة تنبع من الجماعة وليس من شخص الحاكم، وإن خير الحكومات هي الحكومة التي يسود فيها القانون" [(3)]. الا ان الديمقراطية الحديثة لم يكن لها حضور الا في

---

(1) حورانى، هانى، (1999)، **الدراسات البرلمانية فى العالم العربى**، ورقة مقدمة الى ورشة عمل، التى نظمتها المؤسسة العربية للدراسات والاتصال، بالتعاون مع كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، فى القاهرة، بالفترة من 15 -14 أكتوبر 1999

(2) ليلة، محمد كامل، (1971)، **النظم السياسية: الدولة والحكومة**، ط1، القاهرة، دار الفكر للنشر والطباعة والتوزيع، ص 737

(3) متولي، عبد الحميد، (1976)، **الإسلام ومبادئ نظام الحكم في الماركسية والديمقراطيات الغربية**، القاهرة، منشاة المعارف، ص 85

القرن السابع عشر الميلادي، حيث عاشت الشعوب الاوروبية في تلك الحقبة من التاريخ شابها الاضطهاد السياسي النابع من الاستبداد الديني والسلطوي المتمثل في الكنيسة والملوك. (1)

واستطاع مجموعة من المفكرين والسياسيين والفلاسفة خلال القرنين السابع والثامن عشر تقديم افكار جديدة من اجل التخلص من الثيوقراطية (الدينية) التي كان يتوارى خلفها الملوك في استبدادهم بشعوبهم. ومن ابرز هولاء المفكرين، جون لوك في انجلترا، وروسو في فرنسا، حيث مهدت كتاباتهم الطريق لتغير الافكار القديمة باخرى جديدة ساعدت على خلق ثورة فكرية ساهمت في صنع القرار السياسي في تلك الدول(2). لكن لم تشهد اوروبا تغيرات سياسية فاصلة ألا بعد الثورة الفرنسية في عام 1789م، والتي قامت على مبادئ حرية الشعوب والمساواة امام القانون، وكذلك المحافظة على ملكياتهم وحقوقهم، ومشاركتهم في صنع قرراراتهم. وكانت افكار جان جاك روسو بمثابة الفلسفة السياسية الإجتماعية لتلك الثورة، حتى قيل ان كتابه العقد الاجتماعي هو إنجيل الثورة الفرنسية (3).

وعلى الجانب الاخر من العالم وعلى بعد زماني ابعد من تلك الحضارة التي كونها الفكر الاوروبي الحديث، ظهرت مع نشوء الدولة الاسلامية الاولى، قواعد اسلامية تنظم العلاقة بين الحاكم والمحكوم في نظام أطلق عليه مسمى "الشورى"، والذي يهدف الى خلق نظام للمشاركة الشعبية في اتخاذ القرار في الدولة الاسلامية من خلال مجموعة يطلق عليهم "اهل الحل والعقد" (4)

وبين هاتين الفكرتين السابقتين، ظهرت في الدول العربية جدالات حول نمط الحكم والتمثيل الشعبي؛ فقد ذهب البعض الى الاخذ بالانظمة الغربية في الحكم والتمثل الشعبي وذهب البعض الاخر الى فكرة الشورى في الحكم والتمثيل الشعبي، وما زالت هذه الجدلية محل النقاش بين

---

(1) محفوظ، عبد المنعم (1987). **مبادئ في النظم السياسية**، ط2، بيروت، دار الفرقان، ص 183

(2)المودودي، أبو الأعلى (1969). **نظرية الاسلام وهديه فى السياسة والقانون والدستور**، ط1، القاهرة، مؤسسة الرسالة، ص 35

(3) الخطيب، نعمان (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 228

(4) الخولي، بسيوني محمد (2015). **نظريه سياسيه إسلاميه معاصرة**، ط1، كفر الشيخ، دار العلم والايمان للنشر والتوزيع، ص 168

المفكرين العرب المسلمين، في اي اشكال الحكم اقرب للتمثيل الشعبي الحقيقي وما هي اختصاصات هذه المجالس الممثلة للارادة الشعبية(1).

ومن هنا تاتي دوافع هذه الدراسة، التي تبحث في التجربة العربية في مجال الدايمقراطية او (الشورى)، من خلال نموذجين عربيين هما مملكة البحرين والمملكة الاردنية الهاشمية. فالتجربة الديمقراطية في الاردن تعود الى فترة ما قبل اعلان إستقلالها عن الاستعمار البريطاني في 1946. حيث أجريت الانتخابات وانعقد المجلس التشريعي الأول يوم الثلاثاء في نيسان عام(1929) برئاسة حسن خالد أبو الهدى، بالرغم من ان فكرة تشكيل مجلس التشريع تعود الى 1923 ولكن بانتقاص بريطانيا للاستقلال قضي على فكرة الانتخابات وعلى مشروع القانون الأساسي الذي اعد لهذا الغرض في شهر آب 1924. وفي 20 تشرين الاول 1947م تم انتخاب اول مجلس نيابي في الاردن بموجب احكام الدستور الجديد الذي وضع وصدر في السابع من كانون الأوّل من عام 1946، ودخوله حيز التنفيذ بعد نشره في الجريدة الرسمية في 1 شباط 1947م، يحث نص هذا الدستور على أن يحل مجلس الامة؛ الذي يتشكل من مجلسي النواب والاعيان، بدلاً من المجلس التشريعي. وبعد تولي الملك طلال، وفي عام 1952 صدر دستور جديد للبلاد، من اجل مواكبة مقتضيات الحياة الديمقراطية من خلال تحديد السلطات في الاردن واختصاصات كل سلطة منها. (2) فمن المادة (67) حتى المادة (96) تم تحديد كيفية تشكل مجلس النواب وحله، وشروط انتخابه، وعقد دوراته واختصاصاته، التي هي موضع اهتمامنا في هذه الدراسة. (3)

أما مملكة البحرين فقد حرمةالاحوال الصعبة التي مرت بها المملكة بعد خروج الاستعمار البريطاني حيث ظهرت الإطماع الايرانية في المملكة، الشعب من ممارسة حقوقه في التمثيل الشعبي لعقوداً ثلاث. لذا تعتبر الممارسة البرلمانية في البحرين حديثة، رغم ان بوادرها كانت قبل

---

(1) معروف، نايف، (2004)، **الديمقراطية في ميزان العقل والشرع**، ط1، بيروت، دار النفائس، ص 271.

(2) الحضرمي، عمر (2001)، "البرلمان ودوره في توجه الديمقراطي في الاردن"، **مجلة رسالة مجلس الامة**، العدد (42)، ص 30.

(3) الدستور الاردني، 1952 المعدل، الفصل الخامس، المواد (62- 96)

ذلك، فقد أصدر صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى أل خليفة في 22 تشرين الثاني 2000 أمرا أميريا رقم (36) لسنة 2000 بتشكيل لجنة وطنية عليا لإعداد مشروع ميثاق العمل الوطني. وفي 23 يناير/ كانون الثاني 2001 صدر أمر أميري حمل رقم (8) بدعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع ميثاق العمل الوطني الذي يتضمن استفتاء حول تشكيل مجلس النواب لسنة 2002[1].

ورغم ما في هذا الميثاق من تطورات ديمقراطية هامة فإن بعض خبراء القانون الدستوري في البحرين اعتبروا أن هذا الاستفتاء، واستنادا إلى بنود دستور 1973، غير دستوري، إذ لا توجد في هذا الدستور أي مادة تنص على الاستفتاء كوسيلة من وسائل الديمقراطية المباشرة أو على اعتباره شكلا من أشكال المشاركة الشعبية في الشؤون العامة. كما أن مسألة إنشاء مجلس الشورى التي جاءت في ديباجة الميثاق وتحديد اختصاصاته في "إبداء الرأي والمشورة" تعني أن قراراته غير ملزمة، وهو ما لاقى اعتراضات كثيرة لدى العديد من القانونيين والسياسيين [2].

ثانياً: مشكلة الدراسة: -

ان حداثة التجربة البحرينية في مجال ممارسة المجالس النيابية على الرغم من البعد الاجتماعي والحضاري التي عاشتها البحرين فقد ظهرت تداخلات في اختصاصات عمل المجلسين (النواب والشورى)، مما ادى الى ضعف الاداء في كلا المجلسين، مما ادى الى اعاقة اداء باقي أطراف الدولة، وظهور ضعف في سن القوانين وجمود في بعض القوانين الاخرى. ومن هنا فإن مشكلة الدراسة تتمثل في الأجابة عن التساؤل التالي:

ما هي اثار تداخل الاختصاصات بين مجلس النواب ومجلس الشورى البحريني على الاداء التشريعي في مملكة البحرين، مقارنةً باداء المجلس التشريعي الاردني المكون من مجلس النواب ومجلس الاعيان؟

---

(1)النعيمي، عبد الرحمن محمد، (2002). **التنظيمات السياسية من ركائز المشروع الإصلاحي الحقيقي**، مجلة الديمقراطي، 13 يوليو2002،ص ص 48-49

(2) النعيمي، عبد الرحمن محمد، (2002). **التنظيمات السياسية من ركائز المشروع الإصلاحي الحقيقي**، المرجع السابق ص 49

ثالثاً: أهداف الدراسة:-

تكمن أهداف هذه الدراسة في ما يلي:

1- التعرف على واقع توزيع الاختصاصات بين المجلسين بشكل واضح ومفصل ووضع الآليات التي تمنع التداخل في الاختصاصات.

2- بيان وقراءة كيفية ممارسة تلك المجالس اختصاصاتها التشريعية والرقابية من خلال الدساتير والأنظمة الفاعلة في كلاً من المملكة الاردنية الهاشمية ومملكة البحرين.

3- الإستفادة من التجربة الأردنية في مجال التعاون بين المجلسين والية التنسيق بينهما.

4- خلق تصور جديد لتطوير التشريعات الدستورية من اجل مزيد من التحول الديمقراطي في كلا البلدين .

رابعاً: أهمية الدراسة: -

تكمن أهمية هذه الدراسة في ما يلي:

1- الاهمية العلمية:

بالرغم ما تزخر به المكتبات العربية من الدراسات التي تناولت التجارب البرلمانية التي شهدتها الدول العربية والغربية عبر سنوات من التجارب في الممارسة في بعض الدول والتنظير في البعض الاخر، الا اننا نستطيع القول باننا نقدم افادة علمية في هذه الدراسة من حيث اننا نطرق الى الموضوع من جانب تفحص احدث التشريعيات التي قامت بها دول الدراسة، عبر رصد تطور التشريع في عدة مراحل دستورية، فالإختصاصات التشريعية والرقابية تتنوع وتتطور مع نمو الدور الفعلي لتلك المجالس التشريعية، وهذا سوف يساعد الباحث في تحديد مسار النمو الديمقراطي في تلك الدول، ويجعله قدار على المقاربة و المغايرة بين تلك الانظمة التشريعية والرقابية.

2- الأهمية العملية:

بدأ اهتمام الباحثين والدارسين للسلطة التشريعية في دول العالم الثالث متأخراً، حيث كان اهتمامهم ينص على دراسة السلطة التنفيذية ودورها الهام في تحقيق التنمية وتطوير المشاركة السياسية، وجاءت هذه الظاهرة من قناعة تكونت لدى الباحثين بأن تحقيق التقدم والازدهار الاجتماعي والاقتصادي وازدهارها يحتاج إلى سلطة تنفيذية قوية. لذا يلاحظ الباحث، في مجال دراسة المجالس النيابية، ندرة الدراسات، التي تتناول مجالس الامة بشكل عام واختصاصاته بشكل خاص، من منظور مقارن بانظمة برلمانية متقدمة. لذا هذه الدراسة تحاول ان تقدم مادة علمية ناضجه من حيث الرصد للإختصاصات التشريعية والرقابية في المجالس النيابية وتحديد المشاكل وتقديم المقترحات من اجل ان تكون تجربة صالحة للتطبيق في المجال البرلماني في مختلف الدول العربية وغير العربية، كذلك من اجل ارشاد الباحثين الى امكانية تقديم المزيد من الدراسات البحثية الاخرى في هذا الصدد.

خامساً: أسئلة الدراسة:-

1- ما طبيعة العلاقة بين مجلس الاعيان ومجلس النواب في النظام التشريعي في المملكة الاردنية الهاشمية من حيث الاختصاص؟

2- ما طبيعة العلاقة بين مجلس النواب ومجلس الشورى في النظام التشريعي في المملكة البحرينية من حيث الاختصاص؟

3- ما الآلية المستخدمة في تحديد اختصاصات مجلسي (الاعيان والنواب) في الاردن ومجلسي (النواب والشورى) في البحرين ؟

4- هل هناك تناقض بين البناء الديموقراطي في النظام السياسي الأردني والبحريني وطبيعة تشكيل مجلس الامة في تلك الدولتين؟

5- ما الهدف الرئيسي لأخذ النظام السياسي الأردني والبحريني بنظام المجلسين في مؤسستهما التشريعية؟

6- ما عيوب ومزايا نظام المجلسين في الاردن والبحرين من حيث الإختصاص؟

سادساً: حدود الدراسة:-

أ- الحدود المكانية: تتعلق بدراسة إختصاصات مجلس الامة في دولة المملكة الأردنية الهاشمية و إختصاصات المجلس الوطني في دولة مملكة البحرين.

ب- الحدود الزمانية: تبدأ بدستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته، ودستور البحرين لسنة 1973 وتعديلاته، وميثاق العمل الوطني واتفاقيات حقوق الانسان لمملكة البحرين لسنة 2001.

سابعا: محددات الدراسة: -

تتمحور محددات الدراسة حول قلة الدراسات تناولت الشأن التشريعي في مملكة البحرين، خصوصاً في ما يتعلق بمحور دراستنا (الاختصاصات التشريعية). فمعظم الدراسات ركزت على المحور التشريعي وعلاقته بالسلطة التنفيذية وغيرها من مؤسسات الدولة.

ثامناً: منهجية الدراسة: -

سوف يعتمد الباحث في دراسته على المنهج الوصفي والمنهج المقارن في دراسة البيانات والمصادر الاصلية والثانوية المتعلقة بموضوع البحث، كما يلي:

المنهج الوصفي (التحليلي) حيث يقوم هذا المنهج بوصف اختصاصات مجلس الامة الاردني الذي يتكون من مجلسي (النواب والاعيان) والمجلس الوطني البحريني والذي يتكون كذلك من مجلسي (النواب والشورى) من اجل معرفة هذه الاختصاصات وتحديد دورها في العملية التشريعية وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات في كلا الدولتين، ثم الخروج بالاستنتاجات لتعميمها، بعد تفسيرها.

المنهج المقارن: ويعتمد هذا المنهج في هذه الدراسة على مبدأ المقارنة بين اختصاصات مجلس الامة في المملكة الاردنية الهاشمية، استنادا للنصوص دستور عام 1952 وتعديلاته واختصاصات المجلس الوطني في مملكة البحرين استناداً للنصوص دستور البحرين لعام 1973 وتعديلاته

ودستور البحرين لسنة 2002، وذلك من خلال دراسة أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بينهما، والتقاطع في العلاقة بين أختصاصات كل مجلس من المجلسين في كلا الدولتين.

تاسعاً: مصطلحات الدراسة:-

- **أختصاصات مجلس الإمة:** يقوم النظام السياسي الأردني على مبدأ التعاون و التوازن بين السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية، القضائية) فلقد حدد الدستور الأردني مهام ووظائف السلطات الثلاث، بحيث تمارس كل سلطة مهامها دون التدخل في مهام السلطات الأخرى وتكون العلاقة بين هذه السلطات تشاركيه قائمة على التوازن والتكامل، فالسلطة التشريعية لها حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومساءلتها، ومن ناحية أخرى يحق للسلطة التنفيذية اقتراح مشاريع القوانين وحق إصدار قوانين مؤقتة عند الضرورة(1).

- **السلطة التشريعية:** هي الهيئة المختصة بوضع القوانيين، وتكون منتخبة او معينة تبعاً لنوعية النظام السياسي، وقد تكون على شكل احادي أو مجلس ثنائي، تتوزع السلطة التشريعية فيما بينهما، وقد تسمى البرلمان أو الجمعية الوطنية، وتنحصر اختصاصاتها الأساسية في وظيفة تشريع وسن القوانين والرقابة على أداء الحكومة في دارة شؤون الدولة. (2)

وتعرف السلطة التشريعية إجرائياً بانها: هي إحدى السلطات الثلاث التى ذكرها الدستور الأردني لعام 1952 في الفصل الثالث، حيث تنص على " تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الاعيان والنواب وتختص بسن وتشريع القوانين والغاؤها وتعديلها كما منحها المشرع حق الرقابة كذلك وتعتبر سلطة منفصلة عن باقي السلطات فيما عدا اوجه التعاون بينهم".(3)

- **مجلس الأعيان (الشورى):** وهو مجلس الملك، ويتكون من رئيس وأعضاء معينون بإرادة ملكية

---

(1) مجلس الامة الاردني، تطور الحياة البرلماني: http://www.parliament.jo/node/3

(2) زيتون، وضاح، (2006) **المعجم السياسي**، ط1، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع ودار المشرق الثقافي،، ص 213

(3) الخطيب، نعمان أحمد،(2014)، **البسيط في النظام السياسي**،ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 203.

وعدد الأعضاء يزيد وينقص بحسب عدد مجلس النواب حيث انه لايجب ان يتجاوز عدد مجلس الاعيان نصف عدد اعضاء مجلس النواب وهم يمثلون الكفاءات والخبرات.[1]

– **مجلس النواب:** وهو المجلس الثاني في مجلس الأمة والذي ينتخب اعضائه عن طريق الشعب وفق شروط معينة وضعها المشرع، وهو من ينوب عن الشعب في وضع وسن القوانين حسب متطلبات الظروف والزمان.[2]

عاشراً: الدراسات السابقة:-

1- دراسة الكعبي (2009) **النظام البرلماني في الأردن والبحرين(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير**، تناولت هذه الدراسة النظام البرلماني في الأردن والبحرين من خلال مقارنة الأسس الدستورية والقانونية والاجتماعية والسياسية، لنشأة كل نظام برلماني لكلا الدولتين ودراسة مؤسسات النظامين البرلمانيين وآليةعملهما، واختصاصاتهما، وصلاحياتهما، ومحددات عملهما ضمن القانون، ودراسة أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين. حيث اظهرت الدراسة، وبعد قراءة في النظام السياسي في كل من مملكتي الأردن والبحرين، أن دستوري كل من المملكة الأردنية الهاشمية ومملكة البحرين يتشابهان إلى حد كبير بل وكأنهما صادران عن نص واحد في بعض البنود الدستورية، وعناصر التشابه والتوافق بين النظام السياسي لكلا الدولتين أكثر من عوامل الاختلاف أو الافتراق، بدءًا من تحول الدولتين من إمارة إلى مملكة (الأردن في عام 1946، والبحرين في عام 2002).

وقامت هذه الدراسة بدراسة البناء الاجتماعي للسكان في كل من الأردن والبحرين، حيث تتميز التركيبة السكانية، في كلا الدولتين، بالتعدد سواء في الأصول أو الديانات وإن كان الإسلام هو الدين الرسمي لكلا البلدين. كذلك، كان البحث عن الدور التشريعي للبرلمان الأردني والبحريني،

---

(1) الخطيب،نعمان أحمد،(2014). **البسيط في النظام السياسي**، المرجع السابق،ص 204

(2) الخطيب،نعمان أحمد،(2014). **البسيط في النظام السياسي**، المرجع السابق،ص 208

الذي يبين المراحل التشريعية التي يمر بها مشروع القانون في كلا البلدين، حيث لا تختلف تلك المراحل في كلا البلدين عن بعضها البعض.

وأخيرًا تبحث هذه الدراسة بالدور الرقابي للبرلمان في الأردن والبحرين، حيث تمت قراءة لأدوات الرقابة في كلا البلدين، والتي تشمل السؤال، والاستجواب، والمناقشة، والاقتراح برغبة، وطرح الثقة، والعرائض، والشكاوى والتحقيق.

تعتبر هذه الدراسة من أقرب الدراسات في موضوعها الى دراستنا التي تتعلق باختصاصات مجلسي الشورى والنواب، الا ان هذه الدراسة تناولت الجانب الاجتماعي والسياسية والاقتصادي، بعيدا الى حدا ما عن الجانب التشريعي والقانوني بين غرفتي مجلس الامة في الاردن والمجلس الوطني في البحرين، وهذا ما اعطى صفة التميز في دراستنا عن هذه الدراسة من خلال استعراضنا طبيعية العلاقة بين اختصاصات غرفتي البرلماني الاردني وغرفتي المجلس الوطني في البحرين.

2. دراسة اللوزي، (2012)، دور **مجلس الأمة في الإصلاح السياسي في ظل التحول الديمقراطي في المملكة الاردنية الهاشمية (1989-2011)، رسالة ماجستير**، حيث تستعرض هذه الدراسة نشاة وتطور الحياة السياسية في الاردن من خلال تتبع مراحل العمل النيابي داخل المملكة منذ الاستقلال 1946 وحتى 1988، ثم بداية مرحلة العودة الى الحياة النيابية في 1989 وصولاً الى 2011، وتنظر الدراسة في اختصاصات وكيفية تشكيل كلا المجلسين (الاعيان والنواب) وذلك سعيا لاظهار دور مجلس الامة في الاصلاح السياسي والديمقراطي في الاردن.

ومن نتائج هذه الدراسة، نجاح الاردن رغم الظروف الداخلية والدولية في السير نحو المؤسسة المدنية الممثل لاطياف الشعب الاردني وذلك من خلال الاصلاح السياسي والديمقراطي وتفعيل دور الاحزاب السياسية في زيادة تمثيلها الحزبي في مؤسسة التشريع الاولى. وقد اوصت الدراسة بعد بحث دقيق لنتائج البحث، بضرورة تفعيل دور مجلس الامة التشريعي دستورا، وذلك بوضع قانون انتخاب عصري ممثل للحياة السياسية والطموحات الشعبية.

ما يميز هذه الدراسة بان تعرضت بشكل مناسب الى اختصاصات مجلسي الامة المنفردة والمشتركة، فهي تتشابه مع ما تحاول ان تقوم به دراستنا. الا ان دراستنا تسعى الى وضع نموذج لتحديد اختصاصات مجلسي التشريع على نطاق عربي من اجل الاستفادة من تعميم نتائج الدراسة على دول اخرى، وذلك بمقارنة اختصاصات مجلسي التشريع في الاردن والبحرين

3- دراسة البحارنة،(2013)، **التطورات الدستورية في البحرين وميثاق العمل الوطني،** تقوم هذه الدراسة على تتبع التطورات الدستورية التي شهدتها مملكة البحرين من خلال البحث في الدساتير البحرنية وتوزيع السلطات فيها وتحديد اختصاصات كل مجلس من مجلسي الامة (الشورى والنواب) وذلك في الباب الرابع من الدستور البحريني. ثم انتقلت الدراسة الى بحث الميثاق الوطني والتعديلات الدستورية التي اوضحت اختصاصات مجلسي الامة بشكل أكثر دقة، لتظهرالدراسة المعوقات الدستورية والرقابة التي يعاني منها هذا الدستور.

4- دراسة العدوان، (2014)، **دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الاردنية، رسالة ماجستير**. حيث تقوم هذا الدراسة على بيان دور مجلس التشريعي الثاني (الاعيان) في العملية التشريعية، حيث يتبين من خلال هذه الدراسة أن هنالك تضارب بين أختصاصات المجلسين القائمين في المملكة الاردنية الهاشمية من حيث رفض او قبول القوانين، فضلاً عن طبيعة التمثيل الذي يشكل اعضاء المجلس الثاني، من حيث الطبقة الاجتماعية والمالية والنخب السياسية، فقد اوضح الباحث قدرة المجلس الثاني على تجاوز هذا النظرة عن شكله التكويني وعن اختصاصاته. وتكمن اهمية هذا الدراسة في ان تقييم وتحلل دور مجلس تشريعي ذو طابع خاص به داخل النظام السياسي الاردني تحت التعديلات الدستورية الاخيرة، ودوره في استقرار هذا النظام حالياً ومستقبلاً.

ومن أهم نتائج هذه الدراسة أن مجلس التشريعي الثاني (الاعيان) يقوم بتهئية الارضية القانونية والشرعية لمجموعة من الاصلاحات السياسية التي من الممكن ادخالها على النظام

السياسي والاجتماعي والاقتصادي الاردني، وذلك من خلال دورها التشريعي كأحد طرفي مجلس الامة المناط بهما عملية التشريع.

وكذلك فان من اهم توصيات الدراسة تظهر في ايجاد طريقة لتجاوز مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية في مجلس الاعيان وذلك من اجل تحقيق زيادة في الخبرة التخصصيه والتي يحتاجها المشرع.

وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا بانها تركز على دور أحد طرفي مجلس الامة (مجلس النواب)، اما درستنا فتسعى الى ايضاح دور اختصاصات كلا المجلسين في النظام السياسي الاردني والبحريني ومعرفة المغايرة والمشابه بين كلاهما.

الفصل الثاني

التطور التاريخي لإختصاصات المجالس التشريعية.

التمهيد:-

تقتضي مبادئ الديموقراطية أن يحكم الشعب نفسه بنفسه لتحقيق أهدافه. ولما كان ذلك عملاً يصعب تحقيقه، ولا سيما في الدولة الحديثة، لذا فقد أخذت معظم دول العالم بمبدأ أن يختار الشعب ممثلين عنه، يشكلون ما يسمى بالمجلس النيابي (البرلمان) ليقوموا بتحقيق أهداف الشعب، وهذا ما أطلق عليه الفقه الدستوري بالديموقراطية النيابية [1].

كما تقضي الديموقراطية أن يكون المجلس واحدًا في كل دولة لكي يعبر عن رغبة وإرادة الشعب الواحد، حيث إن هذه الإرادة لا يمكن أن تتجزأ أو تتعدد. وهذا ما تأخذ به معظم دول العالم حيث، يسود فيها نظام المجلس الفردي (system unicameral)؛ أي أن يتولى السلطة التشريعية مجلس واحد. ولكن في بعض الحالات قد يتكون سكان الدولة من مجموعات إقليمية، ولكل منها ظروفها وأوضاعها الاجتماعية الخاصة، التي تتميز بها عن غيرها. وتشاهد مثل هذه المجموعات في الدول الاتحادية، حيث لا تبدي تلك المجموعات رغبة في الانصهار أو الاندماج كلياً في الدولة الاتحادية، وتفضل الاحتفاظ لنفسها ببعض حقوقها واختصاصاتها. لذلك نشأت الحاجة لدى الدول الاتحادية إلى أن تأخذ في تكوين السلطة التشريعية بنظام المجلسين (system bicameral)، فتمثل تلك المجموعات بمجلس ثان يعبر عن رغباتها ويدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة الاتحادية [2].

وبات من المنطقي مع الزمن أن تأخذ الدول الاتحادية بنظام ازدواج الهيئة التشريعية، حيث يكون أحد المجلسين ممثلاً للشعب ويسمى مجلس النواب أو مجلس الشعب أو المجلس

---

(1) الخطيب، نعمان، (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط1، عمان، دار الثقافة، ص 30

(2) فتح الباب، ربيع (1992)، **الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية في النظم الديموقراطية الحديثة**، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 126

القومي، والثاني ممثلاً للولايات ويسمى مجلس الشيوخ أو مجلس اللوردات أو مجلس الأعيان إلى آخر تلك التسميات. أما في الدول البسيطة أو الموحدة فإن العلاقة بين الشعب والسلطة الحاكمة علاقة مباشرة وليس هناك مجال لتدخل أي مجموعة في فرض إرادتها لأن الشعب يختار ممثلين للتعبير عن إرادته وإدارة شؤونه العامة. وإن القول بازدواج الهيئة التشريعية لا يجد ما يبرره في الدولة الديموقراطية الموحدة أو البسيطة. ورغم ذلك فإن هناك بعض الدول البسيطة أو الموحدة، ومنها على سبيل المثال، بريطانيا ومصر والأردن والبحرين، تأخذ بنظام ازدواج المجلس التشريعي[1].

تعود نشأة نظام المجلسين، أي تشكل المجلس النيابي من مجلسين من واقع التطور الواقعي والتشريعي للبرلمان الإنجليزي، وليس نتيجة لمبادئ أو نظريات سياسية علمية. ويتمثل هذا التطور الواقعي والتشريعي التاريخي عندما سعى رجال الدين والأشراف بتشكيل مجلس خاص بهم متجانس لينأوا بأنفسهم عن نواب المدن والأقاليم الذين قاموا بدورهم بتأليف مجلسهم الخاص بهم. وقد تطورت هذه الخطوات من قبل رجال الدين ونواب الاقاليم إلى استقلالية كل مجلس، وبدأ البرلمان البريطاني يتكون من مجلسين بشكل رسمي وقانوني، المجلس الأول: الذي يضم رجال الدين والاشراف، وعرف بمجلس اللوردات، والمجلس الآخر: الذي يضم نواب المدن والاقاليم، وسمي بمجلس العموم (مجلس الشعب)، ومن ثم انتشر هذا النموذج الانجليزي في مختلف الدول القومية التي أصبحت تشكل المجالس التشريعية على أساس واقعها الاقتصادي، والسياسي والتاريخي. حيث وجدت هذه الدول أن نظام ازدواج المجلس البرلماني يناسب واقعها ومن بين هذه الدول المملكة الأردنية الهاشمية ومملكة البحرين. [2]

وعليه، سنتناول فكرة ازدواجية المجالس التشريعية عموماً ثم أزدواجيتها في المملكة الاردنية الهاشمية ومملكة البحرين على وجه الخصوص وذلك في المباحث لاتية:

---

(1) فتح الباب، ربيع، المرجع السابق، ص (130)

(2) محمد رفعت عبد الوهاب (2004). **الأنظمة السياسية**، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص263–264.

المبحث الاول: نشأة وتطور الديمقراطية النيابية.

لقد نشأ نظام الديمقراطية النيابية تاريخاً في انجلترا وفرنسا ثم انتقل منهما إلى الدول الأخرى، كما حدث فيه تطور كبير في تفصيلاته، عبر مراحل من الزمن، حيث كانت انجلترا في البداية تتكون من مقاطعات صغيرة الحجم والسكان، ثم توحدت وتجسدت في "مملكة انجليزية موحدة"، وتأسست بها جمعية تسمى "بمجلس الحكماء"(1)، ويقوم بالوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية وهذا المجلس غير محدد الأعضاء وتشكلت هذه الجمعية في البداية من فئة الأساقفة ثم انضم إليها رؤساء الأديرة، ثم رؤساء المقاطعات والمحاربين الموالين للملك ويتمتع هذا المجلس مجموعة من الصالحيات منها: تعين الملك وعزله، لصدار التشريع وبموافقة الملك، يعين رؤساء المقاطعات بمشاركة الملك، يفرض الضرائب ويعلن الحرب والسلم وينظر في القضايا الجنائية(2).

وعند تولى وليام الاول والمعروف باسم (الفاتح) الحكم (1066–1087) أسس المجلس الكبير وهو هيئة استشارية تتولى المسائل القضائية، والملك يستشير الأعيان الكبار في المسائل الهامة وخلال القرن الثاني عشر أصبح المجلس يتولى المسائل التشريعية والسياسية بينما المسائل المالية من اختصاص الملك. وفي عهد هنري الثاني (1154–1189) تعززت مكانة المجلس الكبير وأصبح يتولى الموافقة على القوانين. وخلال فترة حكم الملك جون الابن الخامس للملك هنري الثاني، قد أصدر وثيقة العهد الكبير والتي تعتبر أول وثيقة دستورية انجليزية ونص هذا العهد على أن" المجلس الكبير يعبر عن إرادة المملكة"(3).

---

(1) الكيالي، عبدالوهاب، (1990)، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ص 757

(2) ليلة، محمد كامل (1971).**النظم السياسية: الدولة والحكومة**، ط2، بيروت، دار النهضة العربي للطباعة والنشر، ص 821

(3) ليلة، محمد كامل، (1971).**النظم السياسية: الدولة والحكومة** المرجع السابق، ص 822

(*) مصطلح البرلمان مرتبط بنظام الحكومة النيابية في بريطانيا والذي اتخذ كنموذج لإقامة مجالس تمثيلية في العديد من الدول في العالم، ففي فرنسا قبل الثورة كان مصطلح البرلمان يقصد به محاكم العدل التي لم تكن مجالس تمثيلية بأي حال من الأحوال ومصطلح البرلمان مشتق من الكلمة الالتينية والكلمة الفرنسية التي كانت في الأصل تعني "الخطاب" وهو ما يتم نداوله في البرلمانات، والبرلمان يقصد به تلك الهيئة التي يختارها الشعب لممارسة السلطة. في الأقطار العربية لم تتوحد التسميات فهنالك من يسميها مجلس الوطني في العراق ومجلس الشعب في مصر، ومجلس النواب في لبنان، ومجلس الأمة في تونس، والمجلس الوطني في البحرين

وتم تحديد اختصاصات المجلس والتي تتمثل في فرض الضرائب والتشريع والقضاء، وتم وضع هيكل تنظيمي للمجلس وذلك بإنشاء هيئات تحت إشراف الملك، وصار المجلس يعقد بدورات منتظمة، وغير اسمه لأصبح يسمى "بالبرلمان.* وتوسعت اختصاصاته خلال عهد الملك "ادوارد الثالث" في مجال القضاء صاحبة الحق في الفصل في الاتهامات الموجهة لأعضائه وكذلك التهم الموجهة لكبار رجال الدولة. وتمت تسميت أعضاء البرلمان "باللوردات[1].

وأثناء تولي هنري الثالث (1216- 1272) قام بتوسيع دائرة التمثيل الحقيقي الشعبي من خلال تعيين فارسين على كل مقاطعة واشتراكهما في جلسات البرلمان مع الأساقفة والأشراف الممثلين لمجلس اللوردات، ولكن حدث انقسام داخل البرلمان وتشكل من كتلتين وهما مجلس اللوردات ومجلس العموم يمثل المقاطعات ولهم اختصاصات متساوية من بينها إصدار القوانين بالأغلبية وحصل البرلمان على سلطة التشريع كاملة وكذلك الموافقة على فرض الضرائب والموافقة في مسائل هامة التي تخدم مصلحتهم أما في مجال القوانين كان الملك آو مايسمى بالتاج وهو السلطة العليا في المملكة الأنجليزية يستشير المجلس اللوردات، كما أصبح لنواب مجلس العموم حق القيام بالأجتماعات في مكان خاص بهم ويحق لهم تقديم الإلتماسات والعرائض[2].

وقد ادى هذا التطور الى التقليص من اختصاصات الملك وأصبح له الحق في الاعتراض على اقتراح القوانين الصادرة من البرلمان، وله الحق في الموافقة على القوانين بناءاً على التماسات مجلس العموم ومجلس اللوردات وتم الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وبالرغم من هذا التطور الأ انه بقي محافظاً على مجموعة من الامتيازات: كإصدار اللوائح التي تعمل على تعطيل القوانين الصادرة من البرلمان، وكذلك حق إعفاء بعض أفراد من

---

(1) رابح، شامي، (2011) ، **مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري**. (أطروحة لنيل شهادة ماجيستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، ص 8

(2) Punnett. R.M ،(1980)، British Government and Politics، Heinemann :London)، p. 168.

الخضوع للقانون في حالأت معينة، واخر هذه الامتيازات ان الملك لا يخضع لرقابة البرلمان نهائياً[1].

واستمرت هذه الامتيازات إلى غاية صدور قانون الحقوق عام 1288 وعمل هذا القانون على تعزيز مكانة البرلمان على مكانة الملك من خلال خلق آليات تعزز هذه المكانة في وظيفة التشريع بحيث لا يحق للملك إيقاف تنفيذ القوانين أو الإعفاء من تطبيقها وكذلك بتقليص إصدار اللوائح بحيث لا يمكن لهذه اللوائح تعديل أو إلغاء قانون وحصرها هذه اللوائح في أن تتضمن تنبيه المواطنين على احترام القوانين[2].

ونلاحظ من ذلك، أن نشأة النظام النيابي في بريطانيا رغم مرور حقب تاريخية ولكل منها ميزاتها الإ أن البرلمان بقي محافظا على وظائفه ومنع تعسف الملوك.أما بالنسبة لغرفتي البرلمان بقي محافظ عليها إلى يومنا هذا.

المبحث الثاني: أركان الديمقراطية النيابية.

إن لكل صورة من صور الديمقراطية أركان خاصة بها وتقوم عليها، وتتميز الديمقراطية النيابية على غيرها من الديمقراطيات الأخرى بحيث تتمثل أركانه في وجود برلمان منتخب وقدرة هذا البرلمان على أن يمارس اختصاصاته وفق الدستور وان تكون عضوية الممثلين محددة زمنيا، وأن يكون النواب مستقلين نسبيا تجاه الشعب، وهذا الركن كان محل جدال بين المفكرين مما تعددت النظريات في تفسيره ,وسيتم شرح كل ركن كالاتي:[3]

1- برلمان منتخب: يعتبر أهم الاركان التي تقوم عليها عملية الممارسة الديمقراطية النيابية، ونقصد به أن البرلمان يكون منتخب من قبل الشعب والانتخاب شرط لتكوين تلك البرلمانات، أي أن الشعب هو الذي يختار أغلبية الأعضاء. ويعمل البرلمان بمختلف اشكاليه على تسيير احوال

---

(1) هوريو، اندري، (1977). **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ترجمة: علي مقلد، شفيق حداد، بيروت، الاهلية للنشر والتوزيع، ص 200- 207

(2) هوريو، اندري،(1977). **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، مرجع سابق، ص 200 - 207

(3) بوالشعير، سعيد (2007)،**القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**.ج 2، ديوان المطبعة الجامعية، الجزائر، ص 87

أفراد الشعب وتحقيق مطالبه عن طريق سن القوانين والتشريعات الخاصة بتلك الاحتياجات، وقد يتشكل البرلمان من مجلس واحد، كما رأينا في النظام البرلماني البريطاني منذ بداية تشكيله إلى الى بداية حكم هنري الثالث الذي قام بدوره بانشاء مجلس ثاني "مجلس العموم" من اجل توسيع دائرة التمثيل، وهناك دول أخرى يتشكل برلمان فيها من غرفتين، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتكون من مجلس النواب والشيوخ، وكذلك الحال في روسيا الذي يتشكل البرلمان فيه من مجلسين مجلس الدوما ومجلس الاتحاد[1].

2- **القيام بالاختصاصات الدستورية:** يعتبر البرلمان الركيزة المؤسسية الدستورية الاهم في نظام الدولة، فلا يشكل البرلمان الا من خلال دستور، يحدد أجهزته واختصاصاته، وينظم هيكلية ممارسة عمله، ويسمى البرلمانية تحت هذا التصور بالسلطة التشريعية، نسبةً الى اختصاصه وهو التشريع: الذي يمارسه من خلال اقتراح القوانين ومناقشتها ورفضها او قبولها كما هي او قبولها بعد تعديلها، وكذلك يمارس البرلمان وظيفة دستورية اخرى وهي الوظيفة المالية التي تعتبر من اقدم الوظائف التي مارستها البرلمانات على مدار تاريخها الطويل، فهي وظيفة رقابية على عمل الحكومة عبر اليآت حدد الدستور للبرلمان ليستطيع بواسطتها ممارس المساءلة الدستورية للحكومة، وتكون هذه المساءلة في اغلب الاوقات على شكل استجواب، او أسئلة شفوية، اوكتابية[2].

3- **تحديد المدة النيابة:** يقوم الشعب، كما هو متعارف عليه في الانظمة الديمقراطية الحرة، بانتخاب اعضاء مُمثلين له بالاقتراع العام، وذلك لمدة زمنية معينة، قد تختلف من طبيعة نظام الى اخر، وتتراوح هذه المدة بين اربع سنوات كما هو ساري في نظام المملكة الاردنية الهاشمية ومملكة البحرين، او خمس سنوات كما هو الحال في المملكة المتحدة (بريطانيا). ويجب تجديد البرلمان بعد انقضى مدته حتى تبقى الصلة قائمة ومستمرة بين الشعب (الناخب) وممثليه

(1) بوشعير، سعيد،(2007). **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، المرج السابق، ص 88
(2) الخطيب، نعمان، (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص 255

(المنتخبين)، من أجل تحقيق طموحات الشعب واتجاهاتهم بكل شفافية وتجسيد مبدأ الديمقراطية التي اساسها الشعب اولاُ واخيراً، ويهدف هذا التحديد كذلك التاكيد على استمرارية الدور الرقابي الذي يمارسة الشعب على النائب، مما يعزز بدوره الثقة بين الطرفين، ومنع الانفراد المطلقة لهذا المجلس، وذلك في حالة عدم عدم تحديد فترة محددة للنيابة [1].

4- **استقلال النواب عن الشعب:** اما الركن الرابع من اركان الديمقراطية النيابية فهو الاستقلالية التشريعية التي يمارسها النائب بالنيابة عن الشعب الذي لا يتدخل بدوره في عملية اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها او حل البرلمان أو عزل النائب[2]، فالنواب يتمتعون بقدر كببير من الاستقلالية تجاه ممثليهم، حيث عمل فقهاء القانون الدستوري على تحديد (تنميط) طبيعة العلاقة بين الشعب ونائبه في المؤسسة التشريعية الدستورية (البرلمان)، حيث توجد ثلاث نظريات تحكم طبيعة هذه العلاقة، سميت بنظريات التمثيل الشعبي، وتطورت هذه النظريات عبر القرن السابع عشر والثامن العشر، نوردها كما يلي:

أولاً: نظرية الوكالة الإلزامية.

سادت هذه النظرية قبل الثورة الفرنسية التي ندلعت في عام 1789، وبنيت على فكرة "عقد الوكالة" المعروف في القانون المدني، لتأصيل العلاقة بين الناخببين ونوابهم، فللنائب التزامات تجاه منتخبيه بتحقيق مطالبهم وإيصالها الى الجهات المختصه في السلطة التنفيذية، فهو بهذا المعنى يمثل دائرته (الجهة التي انتخبته) ويستمد سلطته منها، فان لم يلتزم النائب بما وضعه الناخبون من شروط وتعليمات خاصه بدائرتهم جائز لهم أقالته من منصب [3].

---

(1) الخطيب، نعمان، (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص 256

(2) شيحا، إبراهيم عبد العزيز (2000)، **الأنظمة السياسة**، ط1، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص324.

(3) سعيد بوالشعير،(2007).**القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**.ج1،ديوان المطبعة الجامعية،ط1 الجزائر، ص 87

ثانياً: نظرية الوكالة العامة

أما النظرية العامة فترى العلاقة بين النائب والشعب أنها تقوم على اساس أن النائب يعتبر ممثل لجميع افراد الشعب على اختلاف مواقفهم منه، ويرى بعض المفكرين من امثال هوبز وجون لوك " مدرسة العقد الاجتماعي" بان الامة كائن معنوي مجرد لا يستطيع التعبير عن ارادته بنفسه فهو يحتاج الى ممثلين يعبرون عن سيادتها [1]. وهذا ما ورد بنصه في الدستور الفرنسي لعام 1791 فقد ورد في المادة (7) منه أن "النائب يمثل الأمة جميعا لا لدائرة التي قامت بانتخابه" فمجرد انتخابهم يمنحوا صفة الاستقلالية التي بها يشرعون بما يحقق مصالح الشعب كافة، واصبح هذا المبدأ (الوكالة العامة) معمول به في الدساتير الحديثة للدول الديمقراطية، فالنواب غير ملزمين باتباع اراء منتخبيهم، وليس للنواب سلطة يمارسونها على النواب بعد انتخابهم[2].

ثالثا: نظرية الانتخاب مجرد اختيار

تُعبّر الشعوب عن مصالحها واهدافها ورغباتها وارادتها عبر انتخاب افراد يمثلون هذه الارادة الشعبية وهذه المطالب، الا ان النواب يصبحون مستقلين بعد انتهاء العملية الانتخابية، حيث يخصصون اوقاتهم وجهودهم لخدمة المجتمع كافة[3].

المبحث الثالث: صور المجالس النيابية

أصبحت الديمقراطية في أسس متعارف عليها في المجتمع الدولي، وكل الدول تنادي بترسيخ الديمقراطية داخل مواثيقها الرسمية، وتحاول تجسيدها وتكريسها من خلال هيئاتها، ومن بين هذه الهيئات السلطة التشريعية والمتمثلة في المجالس النيابية، والتي من خلالها يظهر مدى تطبيق الديمقراطية في هذه الدول. وقد تتكون المجلس النيابية من مجلس أو مجلسين.

---

(1) عبد الله، عبد الغني بسيوني (1998)، **النظم السياسية**، بيروت، الدار الجامعية، ص 212

(2) شريط، الأمين،**الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة**، ط1، الجزا ئر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 122

(3) الجندي، صابر الحسيني محمود (1998)، **الوجيز في القانون الدستوري المقارن**، القاهرة، بدون ناشر، ص 104

اولاً: نظام المجلس الواحد

يقصد بنظام المجلس الواحد أن تناط مهام السلطة التشريعية بمجلس نيابي واحد، ويطلق على هذا المجلس عدة تسميات منها، مجلس النواب، مجلس الشورى، مجلس الوطني، مجلس الشعب. وقد أخذت اغلب الدول العربية بهذا النظام لما يتمتع به من سهولة في التشريع وعدم تعقيد إجراءاته. ويتم تشكيل هذا المجلس في الغالب عن طريق الانتخاب، الإ أن بعض الدساتير تجمع بين الانتخاب والتعيين حيث يتولى الشعب انتخاب بعض الأعضاء، وتقوم السلطة التنفيذية بتعيين البعض الأخر على أن يكون عدد المعينين اقل من المنتخبين لكي لا يفقد المجلس صفته النيابية، ومن **مزايا نظام المجلس الواحد هي:**

1- وحدة سيادة الأمة والتي تقتضي وحدة السلطة التشريعية المعبرة عنها.

2- يؤدي نظام المجلس الواحد إلى تسهيل إجراءات التشريع إبعادها عن التعقيد (سرعة الانجاز- الوقت اتخاذ القرار- تجنب تكرار المناقشات – الخالفات التي قد تنجم في حالة ازدواجية البرلمان) وبذلك تتحقق السرعة ومواكبة تطور الحياة الاجتماعية وتلبية ما تحتاجه من تشريعات تساهم في تعزيز مسيرة المجتمع.

3- يساهم نظام المجلس الواحد في تعزيز عمل السلطة التشريعية حيث تكون احتمالات الصراع والتصادم أقل بكثير من احتمالات ذلك في نظام المجلسين بسبب اختلافها من ناحية التشكيل والاختصاص[1].

ثانياً: نظام المجلسين.

يرجع الأخذ بنظام المجلسين* لأسباب تاريخية أو أسباب تتعلق بالشكل الفيدرالي للدولة، حيث ظهر هذا النظام للتميز بين الأعضاء المعنيين والمنتخبين في عصر هنري الثالث ابن جان

---

(1) الجرف، طعيمة (1962)، **القانون العام دراسة مقارنة لنظم الحكم والإدارة**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص 53-57

(*) يعرف نظام المجلسين بمصطلح البيكاميرالية ويعرف على أنها نظام سياسي يقوم على أساس وجود برلمان مكون من غرفتين متغايرتين وهو يأخذ عدة تسميات وهي نظام الغرفتين أو ثنائية برلمانية وقد تسمى الغرفة بالمجلس كما هو موجود في الجزائر.

(1220– 1272) الذي تولى الحكم في سنة 1216 فبدأ يستدعي فارسين عن كل مقاطعة للمشاركة في جلسات البرلمان بجانب الأشراف والأساقفة، وهؤلاء الفرسان يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب وسرعان ما تم تفريق الأساقفة والأشراف عن الفرسان المنتخبين، واتخذ الأخيرين مجلسا خاصا بهم منذ سنة 1316 وفي سنة 1377 عمدوا إلى تنظيم هذا المجلس من مجلسين وهما مجلس العموم ومجلس اللو ردات[1]. وبناءاً على ما سبق نجد أن فكرة ازدواجية البرلمان ولدت بصورة تلقائية في انجلترا وتوطدت بفعل النمو التدريجي في السلطات البرلمان بمجلسيه، غير أن سلطة مجلس العموم بدأت تحقق انتصارات منذ عام 1832 بتقليص صلاحيات مجلس اللوردات[2]. ويتم انتخاب أعضاء مجلس العموم عن طريق الاقتراع العام المباشر، أما مجلس اللوردات فتعيين أعضائه إما ان يكون وراثيا أو يتم اختيارهم من طرف الحكومة أو عن طريق انتخاب الغير المباشرة، وعليه فطريقة تشكيل مجلس اللوردات قلصت من فعاليته في التأثير على الحكومة مقارنة بمجلس العموم (النواب) ويتوزع نظام المجلسين على نماذج مختلفة وبهذا الصدد يمكن التمييز بين ثلاث انواع من المجالس:

1- **المجلس الثاني الأرستقراطي:** يتشكل عن طريق التعيين أو الوراثة الارستقراطية، ولقد تطور هذا النظام نحو تمثيل لا يتعلق بفكرة النبلاء والوراثة ولكنه أصبح منفتحا على المتميزين في الفن والعلم والحرب بالشكل الذي لا يحول المجلس إلى غرفة شعبية.

2- **المجلس الثاني الفيدرالي:** نجد هذا المجلس في الدول التي تتبنى النظام الفيدرالي، حيث يتشكل من عدد ممثلين متساوي لكل دويلة (مقاطعة) مهما كان عدد سكانها (عكس المجلس الأول الذي يتشكل حسب التمثيل النسبي للسكان)

3- **المجلس الثاني الديمقراطي:** يؤثر هذا المجلس على النيابة وتنعكس ايجاباً على التمثيل، وحتى لا يكون هناك تأثيرات سلبية لإحد المجلسين على الآخر لا بد من مجموعة من الترتيبات

---

(1) بوالشعير، سعيد (2008)،**القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، مرجع سابق، ص 178

(2) طه، عدنان (2000)، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، ط1، طرابلس، الجامعة المفتوحة، ص 233

تضبط هذين المجلسين بحيث أنه: لا يجب أن تكون الدوائر الانتخابية هي نفسها في المجلسين، والنظام الانتخابي مغايرا، كما يجب أن تكون الهيئة الانتخابية مختلفة، وهذا ما يسمح بضمان تمثيل الأشخاص المتواجدين في نشاطاتهم الاجتماعية وحياتهم المهنية، لرفع انشغالاتهم والدفاع عن مصالحهم في إطار محدود وملموس عن طريق ممثلين يدركها جيداً[1].

مميزات نظام المجلسين:

1- ملائمة هذا النظام لدولة الاتحاد الفيدرالي مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، وتعتمد هذه الدول على الأخذ بنظام المجلسين لتحقيق الأغراض التي أسس من أجلها، حيث يمثل نظام المجلسين شعب دولة الاتحاد الفيدرالي، فهو يعكس وحدة الشعب ويعمل لمصلحة الدولة، حيث عدد النواب يتناسب مع عدد السكان كل ولاية (مقاطعة). وتُمثل ولايات الاتحاد بعض النظر عن عدد سكانها أو مساحتها، وبذلك يحقق هذا المجلس تمثيلاً متساوياً لمختلف الولايات[2].

2- الحد من سيطرة برلمان المجلس الواحد، فعندما يتشكل المجلس من أغلبية حزبية مهيمنة، وعلى أساس أن الحكومة تتشكل من هذه الأغلبية، عندها يفقد هذا المجلس طابعه التشريعي والرقابي، فوجود مجلس ثان مشكل بطريقة مختلفة يتحقق أثناء موافقته أو مساهمته في إعداد القوانين نوعا من التوازن وتخفيف من التجاوزات المتوقعة، وهذا ما يحد من هيمنة الأغلبية وحماية الأقلية في المجلس المنتخب الأول[3].

3- تقليل من حالات وقوع خالفات بين الحكومات ومجلس النواب خصوصاً عند تشكيل الحكومات وذلك باعتباره محايداً بدرجة كبيرة وبعيداً عن المشاركة في تشكيل الحكومات.

4- يسمح نظام المجلسين بدخول الكفاءات التي يحتاجها المجلس على عكس الكفاءات التي تدخل المجلس المنتخب لأن الانتخاب قد يفرز أعضاء غير كفوئين، وهذا ما يؤدي إلى رفع كفاءة

---

(1) ربيع، محمد محمود، مقلد، إسماعيل صبري (1994)، **موسوعة العلوم السياسية**، الكويت، جامعة الكويت، ص 547

(2) طه، عدنان (2000). **القانون الدستوري والنظم السياسية**، مرجع سابق، ص 233 - 234

(3) ربيع، محمد محمود ومقلد، إسماعيل صبري(1994)، **موسوعة العلوم السياسية**، مرجع سابق، ص 547

المجالس النيابية وضمان تحقيق الاستقرار التشريعي والرقابي، مما يستلزم من ضبط ودقة في التشريع في مختلف نشاطات حياة الدولة، فعلى مستوى إعداد القوانين فإن المجلس الثاني يلعب دور هيئة تفكير فيما يخص هاته القوانين، إذ يقوم هذا المجلس بتحسين صياغتها وتطوير نوعيتها، فالمداولة التي تتم بين هيئة واحدة أفضل من التي تتم من قبل هيئة واحدة[1].

المبحث الرابع: وظائف المجلس النيابية.

ولكي يجسد النواب دور ممثل الأمة كان لا بدا من قيامه باداء وظائف معينة تكون بمثابة أدوات يستطعون من خلالها ممارسة السلطة في أداء العمل النيابي وهي كذلك وسيلة لإنجاح مهمته في تمثيل الأمة وحفظ قدراتها ومكتسباتها وتكمن هذه الوظائف في وظيفتين رئيستين هما:

أولاً: الوظيفة التشريعية.

تعتبر الوظيفة الأولى للمجالس النيابية، فهي صاحبة الاختصاص الأصيل فيها، وذلك لأنه أصبح يطلق عليها السلطة التشريعية، فهذه الوظيفة تتعلق بسن القوانين التي تعكس السياسة العامة المطبقة في الدولة وتنظيمها .تمر وظيفة التشريع بعدة مراحل: فهي تبدأ بمرحلة اقتراح القوانين حيث يقوم النواب باقتراح القوانين بعدها تأتي مرحلة مناقشة للتباحث فيها ثم يعرض هذا الاقتراح بعد صياغته بطريقة قانونية إلى التصويت وبعدها يتم إقرار القانون حيث يحال للتصديق عليه، ويتم إصداره ونشره من طرف الحكومة[2]. وقد تشارك الحكومة (السلطة التنفيذية) في عملية التشريع حيث يفرق بين اقتراح القانون المقدم من طرف عضو المجالس والقانون الذي تقدمه الحكومة فالأول، يطلق عليه اقتراح قانون، والثاني "مشروع قانون" أو "الاقتراح الحكومي للقانون ". الإ أن إقرار القوانين ترجع إلى المجالس النيابية (البرلمان) تشاطره فيها هيئة أخرى[3].

---

(1) قدورة، زهير أحمد (2006). المجلس التشريعي الثاني و تناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة: دراسة مقارنة، **مجلة الزرقاء للبحوث و الدراسات**، مج. 8، ع. 1، ص 126- 127

(2) خليل، محسن، (1996). **القانون الدستوري والدساتير المصرية**، مرجع سابق، ص 490

(3) الدباس، على محمد، (2008). **السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية**، ط1، عمان، المكتبة الوطنية، ص 81

تسبق الوظيفة المالية في نشأتها التاريخية الوظيفة التشريعية، ذلك أن البرلمانات تكونت في بداية الأمر للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، ولما توطدت النيابة وقوت دعائمها بسطت سلطاتها في المجال المالي للدولة، ولم يعد مقصورا على الموافقة على الضرائب، وانما أصبح للمجالس حق ممارسة الرقابة على الشؤون المالية للدولة[1].

وعليه يحق للمجلس النيابي المساءلة عن الأموال التي تصرف، وعن إيرادات الدولة، وعلى كل ما يتعلق بأوجه الإنفاق داخل الدولة فهو يقوم بمناقشة ميزانية الدولة من حيث قدرتها على إكمال المسيرة التنموية للدولة وصوال لإقرارها. كما يختص المجلس النيابي بالموافقة على الاعتمادات الإضافية للدولة، وعليه يجب أن تتقدم الحكومة إلى البرلمان لاعتماد إضافي للموافقة عليه وذلك يقرر بموجب القانون، فهو يعتبر تعديلاً للميزانية التي وافق عليه البرلمان، وكما يختص البرلمان بالموافقة على الحسابات الختامية. وبهذه الوسيلة يصل البرلمان إلى المساهمة في رسم السياسة العامة للدولة في مختلف نواحيها[2].

ثانياً: الوظيفة السياسية (الرقابية)

تعد الوظيفة السياسية من الوظائف الأساسية المنوطة بالمجالس النيابية، حيث أنها تبرز من الناحية القانونية لتنظيم الدولة، فهي تتمثل بعدة مهام أهمها ما يتعلق بإجراءات ترشح رئيس الدولة، اذا كانت الدولة من الانظمة الجمهورية اوتمديد ولايته، وأيضا ما يتعلق بالظروف الحساسة التي تمر بها الدولة كحالة الطوارئ، فضلاً عن الحصار واعلان الحرب وغيرها من الأمور التي تمس الدولة وسياستها[3].

---

(1) الدباس، على محمد، (2008). **السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية** المرجع السابق، ص 89

(2) الغزال، إسماعيل (1993)، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، الموسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ص 141

(3) ألعسيري، راشد عبدالرحمن (2005). **المجالس النيابية وعلاقتها بالشورى في الإسلام**، ط1، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 9

(*) يقصد بالمسئولية السياسية: حق البرلمان فى سحب الثقة مم الوزارة كلها أو من أحد أعضائها. وهي نوعين: مسؤولية فردية ومسؤولية تضامنية

وتعد الرقابة على عمل الحكومة من ابرز المهام المخولة بالبرلمان أثناء القيام بمهامه، ويبرز الدور الرقابي له من خلال الأجراءات والأدوات الدستورية التي يكفلها القانون كحق من حقوق الممثلين، منها المساءلة الكتابية وشفوية، والتحقيق والأستجواب وتحريك المسؤولية السياسية للحكومة* هذا فيما يخص الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، أما الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي فليس للمجالس النيابية الحق في التدخل ورفض رقابتها على أعمال الحكومة، وتلك الرقابة تكون من حق رئيس السلطة التنفيذية المتمثل في رئيس الدولة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فالوظيفة السياسية تختلف دورها في النظام الديمقراطي في الرئاسي عن النظام الديمقراطي البرلماني.ولا تقتصر مهمة البرلمان على رقابة أعمال الحكومة فقط وسياستها الداخلية، انما تشمل الرقابة على السياسة الخارجية[1].

(1) الدباس، على محمد، (2008). **السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية**، مرجع سابق، ص 82

الفصل الثالث

نشأة وأختصاصات مجلس الأمة الأردني

التمهيد:-

يقوم مجلس الامة الاردني بالدور التشريعي المنوط به، بموجب احكام الدستور الصادر في عام 1952 وتعديلاته، ويمارس دوره الرقابي على اداء الحكومات التي تتولى ادارة الدولة (السلطة التنفيذية) عبر المساءلة والاستجواب. ويشارك مجلس الامة بفاعلية في عمليات صنع القرار، وفي إصدار التشريعات على اختلاف أنواعها؛ قانون الانتخاب، وقانون المطبوعات والنشر، والغاء بعض القوانين او تعديلها عند الحاجة الى التعديل، فضلاً عن دوره في الحفاظ على استمرار العملية الاصلاحية السياسية والاقتصادية، كاعادة تنظيم الواقع الحزبي والتعدلات السياسية في البلاد، وفقاً للدستور الاردني 1952[(1)].

ومن أجل ايضاح الدور الذي يقوم به مجلس الامة الاردني لابد من معالجة بعض الامور المتعلقة بنشأة هذا المجلس، بحيث يتناول المبحث الاول نشأة وتطور مجلس الامة في الاردن، وذلك خلال مرحلتين اثنتين، المرحلة الاولى وتتمثل بالتجربة البرلمانية منذ اعلان الاستقلال عام 1946 حتى 1988م، تاريخ فك الارتباط بين الضفتين وذلك في مطلب اول، أما المطلب الثاني فسوف يعالج الحالة البرلمانية بعد انقاطعها وتمتد من الفترة (1989- 2011). أما المبحث الثاني فسوف يتناول التنظيم الدستوري لمجلس الامة من خلال ثلاث مطالب، الاول: تكوين مجلس الاعيان واختصاصاته. والمطلب الثاني: تكوين مجلس النواب واختصاصاته. والمطلب الثالث: الاختصاصات المشتركة للسلطة التشريعية.

---

(1) مصالحة، محمد،(2003).الانتخابات آلية الديمقراطية الحالة الاردنية،ط1، دار الحامد للنشر، عمان، ص(29)

المبحث الاول: نشاة وتطور الحياة البرلمانية(التشريعية) في الأردن

اتجهت النية بعد اخذ الاعتراف من بريطانيا باستقلال امارة شرقي الاردن الى عناصر الدولة الدستورية من خلال مؤسسساتها، فقد شرع الامير عبدالله بن الحسين عام بتشكيل لجنة أهلية من زعماء البلاد بوضع قانون للمجلس النيابي برئاسة سعد خير وعضوية شخصين من كل مقاطعة من المقاطعات الستة التي تقرر ان تتالف منها إمارة شرقي الاردن وهي (عمان – مأدبا– الكرك – السلط – جرش – إربد) ينتخبها مجلس الادارة والبلدية في المقاطعة وقد وضعت هذه اللجنة قانون الانتخاب بتاريخ 9 كانون الثاني 1923، بحيث يشكل التمثيل الصحيح لافراد هذه المقاطعات، الا ان بريطانيا افسدت رغبة الشعب والحكومة برفضها القانون الذي وضعته اللجنة. واستمر الفراغ السياسي في الامارة حتى جاءت المعاهدة الاردنية البريطانية في 20 شباط 1928[(1)].

وصدر القانون الاساسي الجديد في 16 نيسان 1928 في عهد رئيس الحكومة انذاك توفيق ابو الهدى ونشر هذا القانون من قبل حكومة الانتداب البريطاني لاستناده على نصوص المعاهدة دون التمثيل الشعبي للمواطن ومنعه من ممارسة حقوقه الدستورية، وفي تاريخ 17 حزيران 1928 وضعت سلطة الانتداب قانون جديد لانتخاب المجلس التشريعي على ان يكون من ستة عشر عضواً ينتخبون على درجتين وقد راعى هذ القانون التمثيل الشراكسي والمسيحي ولقد كانت فكرة بريطانيا من وراء ذلك وضع مجلس صوري لا حقيقي ولا وظيفة له الا تصديق القرارات التي يتخذها المجلس التنفيذي الذي يسيطرون عليها. وعارض هذا القانون ابناء الشعب الاردني لانه لا يحقق الديمقراطية والتمثيل الدستوري لهم في هذه المرحلة الحساسة من تاريخ تكوين استقلال الدولة

---

(1) الحضرمي، عمر (2001)." **البرلمان ودوره في التجه اليمقراي في الاردن**" مجلة رسالة الامة، العدد (42)، ص(30).

الفعلي، وعليه فقد قاطع الشعب هذه الانتخابات ولم يسجل في الجداول الانتخابية، وعلى الرغم من ذلك جرى انتخاب اول مجلس تشريعي في 2 نيسان 1929 (1).

وعليه فسوف يقسم هذا المبحث الى مطلبين لايضاح معالم تلك الفترة من تاريخ الأردن التشريعي.

المطلب الاول: التجربة البرلمانية الاردنية منذ الاستقلال (1946– 1988)

المطلب الثاني: التجربة البرلمانية الاردنية المعاصرة (1989–2011)

المطلب الاول: التجربة البرلمانية الاردنية منذ الاستقلال (1946– 1988)

نالت الاردن استقلالها بعد اعتراف الدولة المنتدبة عليه في اعقاب توقيع المعاهدة الاردنية البريطانية الثانية في عام 1946. الذي اصبح الاردن على آثارها دولة مستقلة ذات سيادة، ثم وضع دستور جديد للبلاد بدلاً من القانون الاساسي المعمول به منذ 1928، حيث عرف هذا الدستور الجديد بدستور (1947)، الا ان هذا الدستور الجديد لم تختلف كثيراً نصوصه عن الدستور السابق له، وتم تشكيل مجلس الامة من مجلسين هما: مجلس الاعيان ومجلس النواب، وانتخب اول مجلس نيابي في الاردن عام1947، حيث تكون هذا المجلس من عشرين نائباً، منتخبين بالانتخاب المباشر من قبل الناخبين الذكور الذين بلغوا السن الثامنة عشر فما فوق، وحددت مدة المجلس باربعة سنوات، وقد كفل الدستور حقوق الاقليات في الاردن فخصص 3 مقاعد للمسيحين ولمدة ثماني سنوات، اما مجلس الاعيان فقد شكل اعضاءه نصف اعضاء مجلس النواب ويعتبروا مجلس الملك (2).

بعد إعلان وحدة الضفتين رسمياً جرى تعديل قانون الانتخابات رقم (55) لسنة 1949، وبموجب هذا القانون اصبحت هناك سبع دوائر انتخابية خصصت للضفة الغربية من اجل انتخاب عشرين نائباً عنها ليصبح عدد مجلس مجلس النواب اربعين عضواً، وقد اجريت الانتخابات

---

(1) الدجاني، منذر سليمان (1993). " **المدخل إلى النظام السياسي الأردني** "، (ط1). بالمبنوبرس، عمان، ص(221)

(2) أبو صوفة، محمد عبداللطيف (1995). **خريطة الحياة النيابية في الاردن** (ط1). (د. ن) عمان، ص 59-61

البرلمانية في شهر نيسان 1950 في موعدها المقرر، وتم تشكيل المجلس المنبثق من الوحدة. وتعيين أعضاء جدد يضم في عضويته أعيان من الضفتين[1].

والأهم من ذلك، فقد شهدت تلك الفترة تواجد الأحزاب السياسية والعقائدية الكثيرة على الساحة الأردنية. مما أدى التصارع الحزبي على المقاعد البرلمانية إلى وسم انتخابات مجلس الأمة الثاني بطابع الحماس والتنافس. وبالتالي خرج مجلس الأمة قوياً في تمثيله، حيث استطاع أن يغير الطابع العام للعمل البرلماني وقد كان يشكل أكثر من نصف الأعضاء المنتخبين حزبيون في مجلس النواب الثاني والثالث.ونتيجة لهذه التشكيلة الحزبية في المجلس برزت معارضة قوية كان الهدف الأول لها تعديل الدستور وجعل الحكومة مسؤولة أمام البرلمان. وبالتالي نقل الحياة البرلمانية من شكلها الصوري إلى شكلها الدستوري الصحيح. بحيث يقوم على أساس تطوير السلطات وإعطاء الشعب سلطته في التشريع وتحميله مسؤولياته الطبيعية ومن ثم المطالبة بتحقيق العدالة القانونية والفصل بين السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية، وهذا حتماً سيؤدي إلى تحقيق التوازن والتعاون أمام المجلس[2].

وفي عام 1952 ونظراً للتحولات العديدة التي مرت بها المنطقة العربية، كذلك التحولات الداخلية خصوصاً فيما تعلق بالوحدة الاردنية الفلسطينية، صدر دستور جديد عرف باسم " دستور الملك طلال" وقد امتاز هذا الدستور بالصلاحيات الواسعة التي منحت لمجلس النواب من حيث الرقابة السياسية والادارية على اداء الحكومة ومحاسبتها على اعمالها، كذلك امتاز هذا الدستور بالانفتاح والتحرر والانصاف، فالسلطة التنفيذية بموجب احكام المادة (51) من الدستور تخضع للمساءلة امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة فيما يتعلق بالسياسية العامة للدولة، كما نصت المادة (53) على ان تطرح الثقة بالوزارة او باحد الوزراء امام مجلس النواب. واذا قرر المجلس

---

(1)الشرعه، محمد (2000). التجربه الديمقراطية في الأردن، **مجله المستقبل العربي**، ع 12، ص 184

(2) خير، هاني (1988)." **تاريخ الحياة البرلمانية في الاردن (1920-1988)**"، مطبوعات مجلس الامة الاردني، عمان، ص 47

عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها ان تستقيل. واذا كان قرار عدم الثقة خاصاً باحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه [1].

وخلال الفترة من 1947– 1967، تشكلت في الاردن تسع مجالس نيابية، الا ان ابرز مجالس تلك الحقبة من تاريخ الاردن السياسي والنيابي الذي تشكل في عام 1956، حيث ان انتخابات ذلك المجلس كانت حرة ونزيهة، فانتجت تعددية سياسية حزبية بشكل يفوق التوقع، حيث مثلت الاحزاب الجماعات السياسية داخل المجلس، مثل حزب الوطني الاشتراكي، والحزب الشيوعي، وحركة القوميين العرب، وجماعة الاخوان المسلمين، وغيرها من الاحزاب، وقد حصل الحزبيون على 26 مقعداً من اصل 40 مقعداً، وقد كان اغلب هذه الاحزاب ذات توجه معادي لبريطانيا [2].

لقد كان للتوترات الشعبية التي شهدها النصف الثاني من عقد الخمسينات من القرن العشرين من غياب الاستقرار السياسي عن الساحة الاردنية، بسبب الحملات التي شنها الاعلام المصري والسوري أبان حكم جمال عبد الناصر، والتي هدفت الى اثارة الشارع الاردني على نظام الحكم فيه لتقوم على اثر ذلك عدة محاولات انقلابية فاشلة، وبعد نفاذ صبر الملك حسين بن طلال، مارس صلاحياته الدستورية واصدر ارادته الملكية السامية بحل الاحزاب عملا بموجب احكام قانون الدفاع لسنة 1957، وبقيت المملكة الاردنية بدون نشاط حزبي علني مباشر حتى صدور قانون الاحزاب عام 1992[3]. اما فيما يتعلق باخر المجالس في هذه الحقبة، فقد استمر الى سبع عشر عاماً، وكان يدعى بارادة ملكية للاجتماع عند الحاجة الملحة لاجراء تعديلات

---

(1) خير، هاني (1988)." **تاريخ الحياة البرلمانية في الاردن (1920-1988)**، المرجع السابق، ص 51

(2) نسيبة، حازم (1990). **تاريخ الأردن السياسي المعاصر (1952 – 1967)**، منشورات لجنة تاريخ الأردن، عمان، ص 27.

(3) الكسواني، سالم (1983)." **مبادئ القانون الدستوري- دراسة تحليلة للنظام الدستوري الاردني**" ط1، عمان، مطبعة الكسواني، ص 266

دستورية ثم يحل المجلس، ويعود السبب في طول عمر هذا المجلس الى الاحتلال الاسرائيلي للارضي الضفة الغربية [1].

ومن اجل سد الفراغ الدستوري، فقد اصدر الملك ارادته بتشكيل المجلس الوطني الاستشاري وذلك في 14 نيسان من عام 1978 ليكون ممثل لصوت الشعب ورغباته امام السلطة التنفيذية. وكذلك يكون طرفا مساعدا في رسم سياسيات الدولة في مختلف المجالات، مما يخدم مصالح الوطن والمواطن على حدٍ سواء، وتكون المجلس الاستشاري الوطني في تشكيلته الاولى والثانية من 60 عضواً، اما المجلس الثالث فكان اعضاءه 75 عضواً، علماً ان مدة عمر المجلس سنتين فقط، اما تركيبته فكان يغلب عليها التوزيع الجغرافي والعشائري، فضلاً عن تمثيل طفيف من القوى السياسية والفكرية، وتمثيل نسائي محدود [2].

المطلب الثاني: التجربة البرلمانية الاردنية المعاصرة (1989-2011)

بعد فترة طويلة من غياب الديمقراطية والتثميل السياسي للشعب، والاكتفاء بوجود المجلس الوطني الاستشاري، والذي لم يعبر عن اراد الشعب بالشكل الكامل وفقاً للاسس الديمقراطية المتبعه في الدول الاخرى فقد راى جلالة المغفور له الملك حسين بن طلال ان الوقت قد حان للعودة الى الحياة النيابية، واستئناف انسجام الدولة مع قيم الديمقراطية، لازدهار الحياة السياسية والاجتماعية بممارسة العمل السياسي والبرلماني لكافة اطياف الشعب الاردني[3]. ونتيجة للعديد من المتغيرات التي شهدتها المركبات الداخلية للشعب والاردني فضلا عن المتغيرات الدولية والاقليمية، أصبح الاتجاه نحو الديمقراطية امر ملح، فصدرت الارادة الملكية بحل المجلس الوطني الاستشاري اعتباراً من تاريخ 7 كانون الثاني 1984، وصدور الارادة الملكية بدعوة مجلس الامة التاسع الى الاجتماع

---

(1)الكسواني، سالم (1983)." **مبادئ القانون الدستوري- دراسة تحليلة للنظام الدستوري الاردني**"، المرجع السابق، ص 267

(2) مصالحة، محمد (2000)." **دراسات في البرلمان الاردني، الجزء الاول**، ط1، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، ص 107

(3) الشرعة، محمد كنوش (1999)." **التجربة الديمقراطية في الاردن، في الديمقراطية في.....** " مرجع سابق 48

في دورة استثنائية اعتباراً من 9 كانون الثاني 1984 من اجل النظر في تعديل المادة (73) من الدستور حيث أقر المجلس التعديلات التي اقترحتها الحكومة واهمها: [1].

1- فللملك بناء على قرار من مجلس الوزراء اعادة المجلس المنحل ودعوته للانعقاد، ويعتبر هذا المجلس قائما من جميع الوجوه من تاريخ صدور الارادة الملكية باعادته، ويمارس كامل صلاحياته الدستورية وتنطبق عليه أحكام هذا الدستور بما في ذلك المتعلق منها بمدة المجلس وحله وتعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة أول دورة عادية له بغض النظر عن تاريخ وقوعها.

2- اذا رأى مجلس الوزراء أن اجراء الانتخاب العام في نصف عدد الدوائر الانتخابية على الاقل أمر ممكن بالرغم من استمرار الظروف القاهرة المشار اليها في المادة (73)، فللملك أن يأمر باجراء الانتخاب في هذه الدوائر.

3- يتولى الاعضاء الفائزين فيها انتخاب ما لا يزيد على نصف عدد الاعضاء عن الدوائر الانتخابية الاخرى التي تعذر اجراء الانتخاب فيها على أن يكون اجتماعهم بأكثرية ثلاثة أرباع عددهم وان يتم الانتخاب من قبلهم بأكثرية الثلثين على الاقل ووفقاً للاحكام والطريقة المنصوص عليها في المادة (88) من الدستور ويقوم الاعضاء الفائزون والاعضاء المنتخبون بموجب هذه المادة بانتخاب بقية الاعضاء عن تلك الدوائر وفق الاحكام المبينة في هذه المادة.

وبتاريخ 11 كانون الثاني 1984 صدرت الارادة الملكية السامية بدعوة مجلس النواب المنحل الى عقد دورة عادية اعتباراً من 16 كانون الثاني 1984، لإقرار التعديل على المادة (73) من الدستور في الدورة الاستثنائية المنعقدة بتاريخ 9 كانون الثاني 1984 الانف ذكرها، وقد سمي المجلس النيابي العاشر، واستمر هذا المجلس يمارس صلاحياته ونشاطاته حتى 31 تموز 1988، عند اعلان الملك الحسين بن طلال فك الارتباط الاداري والقانوني مع الضفة الغربية، والذي على اثره تم حل مجلس الامة، الذي كان نصف اعضاءه كانوا من ابناء الضفة الغربية المحتلة [2].

---

(1) خير، هاني (1988)." **تاريخ الحياة البرلمانية في الاردن (1920-1988)**"، مرجع سابق، ص 93

(2) مصالحة، محمد (2000)." **دراسات في البرلمان الاردني، الجزء الاول**، المرجع السابق، ص 108

وبعد قرار فك الارتباط بين الضفتين جرى تعديل قانون الانتخاب ليناسب التغيرات الجديدة، حيث اقتصرت الانتخابات على دوائر الضفة الشرقية في المملكة الاردنية الهاشمية، وفي 11 تشرين الثاني 1989 اجريت الانتخابات العامة لمجلس الامة الحادي عشر وفقا لقانون الانتخاب الاردني الصادر رقم 22 لسنة 1986 وتعديلاته لعام 1989، وتألف هذا المجلس من ثمانين عضواً يمثلون مختلف المحافظات الاردنية في المملكة، حيث شارك فيها العديد من التيارات السياسية والحزبية والعقائدية، وصدر في نفس الفترة الارادة الملكية السامية بتعين أعضاء مجلس الاعيان والبالغ عددهم اربعين عضوا [1].

وفي عام 1993 تم حل هذا المجلس وجرت الانتخابات في 8 / 11/ 1993 وفقاً لقانون مؤقت رقم (15) لسنة 1993 وتعديله الذي صدر في 8/17/ 1993، والذي نص على ان يكون لكل مواطن صوت واحد لمرشح واحد، بدلاً من القانون السابق رقم (22) لسنة 1986، الذي كان يتيح للناخب انتخاب عدداً من المرشحين بما يتناسب مع عدد المقاعد المخصصة لدائرته الانتخابه، وقد جرت الانتخابات بحيادية وبكل نزاهة ودون تدخل الحكومة لصالح اي طرف من الاطراف، وكذلك فقد اجريت هذه الانتخابات في ظل مشاركة الاحزاب السياسية الفاعلة في قانون الاحزاب رقم (23) اسنة 1992[2] .

وصدرت الارادة الملكية السامية في 11/4/ 1997 باجراء انتخابات عامة لمجلس النواب الثالث عشر، على إثر صدور الارادة بحل مجلس النواب الثاني عشر في تاريخ 9/1/ 1997. وقد جراء تعديل على النظام الانتخابي المحلق بالقانون الاصلي والخاص بتقسيم الدوائر الانتخابية، كما تضمن تعديلاً على المادة (39) فأناط صلاحية تمديد الاقتراع الى رئيس اللجنة المركزية، إضافة الى تعديل المادة (46) والتي تتعلق بتصويت الأمي. ووفق الدستور صدرت

---

(1) الدعجة، هايل (1996)." **مجلس النواب الاردني بين الشعار والتطبيق (تجربة المجلس الحادي عشر)**". ط1، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، ص 40

(2) الدجاني، منذر سليمان (1993). " **المدخل الى النظام السياسي الاردني**"، مرجع سابق، ص 310

الارادة الملكية السامية بحل مجلس النواب الثالث العشر في 16 حزيران 2001 [(1)].

وبعد غياب الحياة النيابية في الاردن لأكثر من عامين جاءت انتخابات مجلس النواب الرابع عشر 2003 لتكتسب أهمية خاصة حيث أنها جاءت في ظل مناخات سياسية محلية وعربية وإقليمية استثنائية. وهذه اول انتخابات تجرى في عهد الملك عبدالله الثاني، وقد بلغت نسبة الاقتراع 58.9% وهي نسبة اقتراع لا بأس بها ما أخذ بعين الاعتبار الظروف الاستثنائية التي سبقتها ورافقتها وأحاطت بها. ثم جاء مجلس النواب رقم الخامس عشر للعام 2007 لتتم مسيرة الحياة النيابية، ثم أجريت الانتخابات النيابية في العام 2010 حيث تم انتخاب أعضاء مجلس النواب السادس عشر بعضوية 120 نائب يمثلون جميع أطياف ومحافظات المجتمع الاردني، وقد جرأت في عام 2013 أنتخابات مجلس النواب السابع عشر، ويتكون من 150 نائب [(2)].

ونخلص مما سبق ومن خلال استعراضنا لاهم مراحل تطور الحياة السياسية في المملكة الاردنية الهاشمية منذ نشاة الامارة وحتى الوقت الحالي، توفر الارادة عند الحكومات الاردنية وعلى مر التاريخ السياسي للدول الرغبة في تنمية المشاركة الشعبية لكل مواطني الدولة في دارة مرافق الدولة ضمن الصلاحيات التشريعية التي يمنحها الدستور للافراد والجماعات، الا ان هذه الرغبة لم تتجسد في الفترة ما قبل 1946، فترة الانتداب البريطاني الذي شكل عائقاً امام رغبة الامة في التحرر والاستقلال وأرادة القرار.

وقد شكل صدور دستور 1952 نقلة نوعية في الحياة السياسية، حيث أصبح الإطار العام الذي ينظم العلاقة بين سلطات الدولة الثلاث، واعتباره المرجع الاساسي للشعب الاردني ومظلة مؤسسات الدولة. وجاءت بعد ذلك انتخابات 1956 لتعكس التحول السياسي في الممارسة النيابية حيث تم انتخاب بعض الاحزاب والجهات بعيد عن المحاور التقليدية في الانتخاب، فأصبح للاحزاب السياسية ادوار مختلفة الاتجاهات في مظلة العمل السياسي البرلماني، الا ان هذه التجربة

---

(1) الزعبي، فتحية أحمد (2004)." **الانتخابات آلية الديمقراطية**" عمان مركز الدراسات البرلمانية

(2) اللواما، عبدالله (2012)." **تاريخ الحياة النيابية في الاردن**" مدونة عبدالله للواما، تاريخ المشاهدة: 2015./12/4. http://allawamaabdullah.blogspot.com/2012/10/blog-post_28.html

قد اصطدمت بمحاور حزبية ذات اجندات خارجية مما اثر على العمل البرلماني والسياسية والاجتماعي للدولة مما دفع الملك في تلك المرحلة الى حل الاحزاب السياسية ضمن اطار صلاحياته الدستورية، فكان الخاسر الاكبر في ذلك الشعب والتجربة الديمقراطية.

مكثت الدولة الاردنية في حالة من السبات الديمقراطي حتى عام 1989، عندما عادت الى الممارسة الديمقراطية باستدعاء البرلمان، حيث تبنى سلسلة من الاصلاحات السياسية والامنية لضمان استمرارية التجربة الديمقراطية، وتجنب اخطاء التجارب السابقة وفي مقدمتها اعادة تنظيم الحياة الحزبية باصدار قانون الاحزاب والتعددية السياسية، فضلاً عن وضع الميثاق الوطني والتاكيد على حرية الصحافة، والالتزام بالتعددية وحقوق الانسان، تمهيداً لبناء دولة حديثة، ومجتمع مدني على اسس من الحداثة والاستقرار السياسي.

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لمجلس الأمة في الأردن

يقوم مبدا الفصل بين السلطات في كل الانظمة الدستورية على تحديد اختصاصات كل سلطة بشكل يبعد التناقض والتصادم بين هذه السلطات، لذا يجب ان يضمن هذا الفصل بنود واضحة في الدساتير من اجل ان لا تقع الدول في تشتت في التشريعات والذي سوف يؤثر على التنمية المستدامة فيها في مختلف المجالات.

وعليه، فقد خصص الدستور الاردني الفصل الخامس منه للحديث عن السلطة التشريعية تحت عنوان "السلطة التشريعية – مجلس الامة، حيث تنص المادة (62) من الدستور الاردني الصادر في 1952 وتعديلاته والمعمول به حالياً، " يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب".

وقد تناول الدستور الاردني الاحكام الخاصة بمجلس الامة – السلطة التشريعية – من المادة (62) الى المادة (96) التي تبين كيفية تكوين مجلس الامة واختصاصاته في كلا غرفتيه (الاعيان والنواب) وأدوار انعقاده والوضع القانوني لاعضائه، وقد نصت المادة (67) من الدستور "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفاقاً لقانون

الانتخاب" اما مجلس الاعيان فيعين من قبل الملك وذلك استناداً للمادة (36) من الدستور التي تنص على "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم"

ومن اجل المزيد من التوضيح لهذا المبحث فقد قسم الى ثلاثة مطالب وهي:

المطلب الاول: تشكيل (تكوين) مجلس الاعيان.

المطلب الثاني: تشكيل (تكوين) مجلس النواب.

المطلب الثالث: اختصاصات مجلس الامة الاردني.

المطلب الرابع: مقارنة بين اختصاصات مجلس النواب والاعيان في الاردن

المطلب الاول: تشكيل (تكوين) مجلس الاعيان.

يقوم دور مجلس الأعيان الأردني بدور مميز في العملية التشريعية مقارنة مع نظرائه في السلطات التشريعية في الأنظمة السياسية العربية المقاربه للاردن في العمل التشريعي، وبالتحديد مجلس الشورى في السلطة التشريعية في النظام السياسي في جمهورية مصر العربية، ومجلس المشاورين في السلطة التشريعية في النظام السياسي في المملكة المغربية. وتختلف النصوص الدستورية للأنظمة السياسية المذكورة من حيث دور المجلس الأعلى في هذه الأنظمة عن بعضها البعض، أي يختلف دور مجلس الأعيان الأردني وتشكيله عن دور مجلس الشورى المصري وتشكيله، ويختلف المجلسان مع مجلس المستشارين المغربي(1).

فبينما يُعدُّ مجلس الأعيان الأردني مشاركاً رئيسياً مساوياً لمجلس النواب في العملية التشريعية، فإن مجلس الشورى المصري، على سبيل المثال، يقوم بدور محدود في العملية التشريعية، حيث ينص الدستور المصري لسنة 2012 في الباب الثالث، الفصل الأول المادة (115) على أن مجلس النواب هو الذي يمارس السلطة التشريعية وأن لرئيس الجمهورية وللنواب

---

(1) الكسواني، سالم (1983)." **مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني**"، ط1، عمان، مطبعة الكسواني، ص (269)

على السواء حق عرض مشاريع القوانين، وفي النظام السياسي المغربي يتشكل البرلمان من مجلس النواب ومجلس المستشارين حسب الفصل السابع والثلاثين من الدستور، أما من حيث اختيار أعضاء المجالس المذكورة، فإن مجلس الأعيان الأردني يعين من قبل الملك لمدة أربع سنوات، ويقوم الملك باختيار رئيسٍ للمجلس لمدة سنتين استناداً للمواد (36) و(65). أما اختيار أعضاء مجلس المشاورين المغربي، كما يطلق عليهم، فيكون عن طريق انتخاب أعضاء المجلس لمدة تسع سنوات بحيث يتجدد انتخاب ثلث أعضاء المجلس ثلاث سنوات من قبل هيئة ناخبة، تتألف من ممثلي الجماعات المحلية التي تنتخب ثلاثة أخماس أعضاء المجلس، بينما ينتخب الخمسان الباقيان من أعضاء تنتخبهم هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية على صعيد الجماعات المحلية، بالإضافة إلى هيئة ناخبة من ممثلي المأجورين على الصعيد الوطني (الفصل الثامن والثلاثون)[1].

وعليه يتضمن هذا المطلب بيان كيفية تشكيل مجلس الأعيان من حيث تعيين أعضائه واستقالتهم وإقالتهم أو فصلهم من عضوية المجلس. كما يتضمن الشروط الواجب توفرها في عضو مجلس الأعيان، والفئات التي لها الحق في الانضمام إلى عضوية المجلس. ويناقش هذه الموضوعات على ضوء النصوص الدستورية الواردة في دستور 1952م وتعديلاته والمطبق حالياً.

اولاً- تعيين أعضاء مجلس الأعيان:

نصت المادة (36) من الدستور الأردني لعام 1952 على أن تشكيل مجلس الأعيان من حيث تعيين الأعضاء والرئيس هي من صلاحيات الملك (رئيس السلطة التنفيذية رئيس الدولة) وقد حدد الدستور الأردني في نص المادة (64) الفئات التي يحق للملك أن يختار منها أعضاء مجلس الأعيان، وهذه الفئات هي[2]:

1. رؤساء الوزراء، والوزراء الحاليون والسابقون.

---

(1) الكسواني، سالم (1983) المرجع السابق، ص (270)
(2) الدستور الاردني 1952. وتعديلاته،المواد (36)، (64)

2. السفراء، والوزراء المفوضون السابقون.

3. رؤساء مجلس النواب السابقون.

4. رؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية.

5. الضباط المتقاعدون من رتبة لواء فصاعداً.

6. النواب السابقون الذين انتخبوا لمرتين على الأقل.

7. وأمثال هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب، والذين قدموا أعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن.

فإن الدستور قد أعطى الملك حرية اختيار ضمن الشروط الواردة في نص المادة (75) من يشاء من الأردنيين لعضوية مجلس الأعيان، كما أن الدستور منح الملك أيضاً صلاحية تقدير نوع الخدمة المقدمة للامة والوطن، مما يعني أن أية مساهمة سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، وسواء كانت عامة أو خاصة فهي تؤهل صاحبها ليكون عضواً في مجلس الأعيان، وفي هذا المجال يمكن القول إن المشرع الدستوري هدف إلى توسيع الفئات التي يختار منها أعضاء مجلس الأعيان، بحيث تشمل جميع طبقات الشعب وفئاتهم[1].

وهذا يعطي مجلس الأعيان دوراً مهماً في أن يكون تمثيله واسعاً ومتنوعاً بحيث يضم فئات اجتماعية وسياسية، واقتصادية، وثقافية من شرائح عديدة من المجتمع الأردني. ويمكن للباحث أن يناقش هنا فكرة أنه قد يكون الفئة السابعة من فئات الاشخاص الذين يحق لهم عضوية مجلس الأعيان كافية للدلالة على طبيعة الاشخاص الذين يصلحون لعضوية هذا المجلس. ولكن في تقدير الباحث أن القصد في تعدد الفئات من 1-6 هو تبيان أن أعضاء المجلس لا بد وأن يكون لديهم خبرات ومهارات إدارية، وقانونية، وسياسية، لكي يتمكن مجلس الأعيان من أداء دوره التشريعي، والسياسي؛ الذي حدد له بموجب الدستور في النظام السياسي الأردني [2].

---

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت (2004)." **الأنظمة السياسية**، "،ط1. بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 263.

(2) عبد الوهاب، محمد رفعت، المرجع السابق، ص264.

ولا بد من الاشارة، في صدد تعيين أعضاء مجلس الأعيان، أن واقع الامر يدل على أن عدة جهات تسهم في ترشيح أسماء شخصيات لعضوية مجلس الأعيان وهذه الجهات هي: رئيس الوزراء، ورئيس مجلس الأعيان، ورئيس مجلس النواب، والأجهزه الأمنية العسكرية والمدنية، وبعض النخب السياسية، والاقتصادية مما يجعل اختيار أعضاء مجلس الأعيان هدفاً لتحقيق توازن القوى داخل النظام السياسي الأردني، وشموله شرائح مختلفه من المجتمع الأردني[1]. وقد استثنيت الفئات الآتية من عضوية مجلس الأعيان والنواب وذلك بموجب نص المادة (75) الفقرة الأولى من الدستور وهي[2]:

أ. من لم يكن أردنياً.

ب. من يحمل جنسية دولة أخرى

ج. من كان محكوماً عليه بالافلاس، ولم يستعيد اعتباره قانونياً.

د. من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه

هـ. من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

و. من كان مجنوناً أو معتوها.

ز. من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.

والواضح من النص الدستوري أنه استثنى النشطاء السياسيين من الحرمان من عضوية مجلس الأعيان، وهذا يساعد على توسيع قاعدة التمثيل السياسي في عضوية مجلس الأعيان، بحيث يكون ممثلا للأطياف الحزبية، وأعضاء النقابات المهنية، والجمعيات المختلفة، مما يعطي مجلس الأعيان قوة في النظام السياسي الأردني. وتنص المادة (63) من الدستور الأردني على أن عدد أعضاء مجلس الأعيان بما فيه الرئيس يجب أن لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب، وأن لا تقل السن القانونية لعضو مجلس الأعيان عن أربعين سنة بالحساب الشمسي

---

(1) بموجب التعديل المنشور في العدد 5117 بتاريخ 2011/11/1 في الجريدة الرسمية

(2) بموجب التعديل المنشور في العدد 5117 بتاريخ 2011/10/1 في الجريدة الرسمية

استناداً لنص المادة (64). ويعين أعضاء مجلس الأعيان لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد وفق رغبة الملك، ويمكن للملك أن يجدد لجميع أعضاء مجلس الأعيان لمدة أربع سنوات أخرى، وهكذا بدون أي قيد أو شرط على صلاحية الملك في هذا المجال. أما بالنسبة لرئيس مجلس الأعيان فيعين من قبل الملك، بإرادة ملكية، لسنتين ويجوز التمديد لولايته حسب رغبة الملك[1].

2- استقالة أعضاء مجلس الأعيان:

يعين الملك أعضاء مجلس الأعيان، ومنهم يعين رئيس المجلس، وهو أيضاً مَنْ يقيلهم ويقبل استقالتهم. وتنص المادة (103) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان بأن على العضو الذي يرغب بالاستقالة أن يقدم هذه الاستقالة خطياً إلى رئيس المجلس الذي يقوم بدوره برفعها إلى الملك، وتُعدُّ استقالة العين نافذة المفعول من تاريخ صدور الارادة الملكية بقبول هذه الاستقالة. أما ملء مقعد عضو مجلس الأعيان المستقيل فقد نصت المادة (88) من الدستور الأردني، أنه اذا شغر مقعد عضو مجلس الأعيان بالوفاة او الاستقالة فعلى المجلس أن يقوم باشعار الحكومة بشغور المقعد. ومن ثم يتم ملء هذا المقعد في غضون شهرين عن طريق التعيين من قبل الملك.

ولكن المادة (104) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان تنص على أن اسقاط عضوية عضو مجلس الأعيان الذي تثبت عدم أهليته لاتسقط تلقائياً، لا بد من تصويت أعضاء مجلس الأعيان على اسقاط عضويته. وأن القرار بهذا الشان يجب أن يوافق عليه أكثرية أعضاء مجلس الأعيان، ثم يرفع القرار إلى جلالة الملك لإصدار الارادة الملكية بالموافقة على إسقاط عضويته، ولكن لم تسجل في تاريخ مجلس الأعيان أن أسقطت عضوية عين عن طريق المجلس[2].

3- حصانة عضو مجلس الأعيان:

نص دستور 1952 وتعديلاته في مادته رقم (87) على أن لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو

---

(1) العضايلة، أمين (2010). **"الوجيز في النظام الدستوري الأردني"**، ط1. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص (76)

(2)العضايلة، أمين المرجع السابق، ص (79)

منتسب اليه. ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت، أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه أثناء جلسات المجلس. كما نصت الفقرة الأولى من المادة (86) من الدستور على أنه لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس، إلا إذا قرر مجلس الأعيان بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو محاكمته. كما لا يجوز أن يتم القبض عليه إلاّ في حالة التلبس بجريمة جنائية فان حدث ذلك يجب اعلام المجلس بذلك فوراً. وقد اكدت على هذا المنع المادة (97) من النظام الداخلي، حيث اشارت أنه لا يجوز ملاحقة عضو مجلس الأعيان جزائيا أو إتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحق العضو باستثناء حالة الجرم الجنائي المشهود[1].

أما بالنسبة إلى رفع الحصانة عن عضو مجلس الأعيان الذي تثبت عليه حالة الجرم الجنائي المشهود، فقد حددت المادة (98) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الإجراءات المتبعة في مثل هذه الحالة، وتتمثل هذه الاجراءات في أن يقوم رئيس الوزراء بتقديم طلب الى رئيس مجلس الأعيان مشفوعا بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة. وبعد وصول الطلب إلى رئيس مجلس الأعيان يحيل الموضوع إلى اللجنة القانونية للنظر في الطلب، ثم يقوم رئيس اللجنة برفع تقرير اللجنة إلى المجلس. فإذا وجد المجلس سببا كافياً لتوقيف العضو أومحاكمته، يعرض رئيس المجلس موضوع رفع الحصانة عن عضو مجلس الأعيان على المجلس ويتم رفع الحصانة عن العضو بالتصويت بأكثرية أصوات أعضاء المجلس، وتُعدُّ حصانة أعضاء مجلس الأعيان عنصراً هاماً في تمكين أعضاء مجلس الأعيان من القيام بمسئولياتهم التشريعية والرقابية وإبداء ملاحظاتهم على أداء الحكومة دون أن يتعرضوا للمساءلة القانونية [2].

(1) النظام الداخلي لمجلس الأعيان 1998م، المادة 105، ص62.
(2) النظام الداخلي لمجلس الأعيان 1998م، المادة 105، ص62.

4- اللجان:

نـص النظـام الـداخلي لمجلـس الأعيـان علـى حـق المجلـس فـي تشـكيل اللجـان المختلفـة لتسهيل عمله التشريعي والرقابي. وقد شكل المجلس العديد من اللجان الدائمة لمناقشة مشروعات القـوانين، ومتابعـة النشـاطات الحكوميـة فـي مختلـف المجـالات. وتُعدّ اللجـان القانونيـة والماليـة، والشؤون الخارجية من اللجان البارزة في مجلس الأعيان [1]

ويبدأ عمل اللجان المختلفة بعد أن يعرض مشروع قانون، أو نشاط حكومي معين على المجلس. ثم يقوم المجلس بإحالته إلى اللجنـة المختصـه فمثلاً عندما يعرض مشروع قانون على مجلس الأعيان، بعد مناقشتة في مجلس النواب. يحيل مجلس الأعيان مشروع القانون إلى لجنته القانونيـة، وتقوم اللجنـة بدراسـة مشروع القانـون ومناقشته، ويحق للجنـة استدعاء جميـع الأطـراف الذين لهم علاقة بمشروع القانون من القطاعين العام والخاص. كما يحق لها استدعاء الوزير، أو أمين عام الوزارة وكبار موظفيها؛ ممن لهم علاقـة بمشروع القانون. وبعد انتهاء مناقشات اللجنـة، تقوم برفـع توصـيتها إلـى المجلـس، وقد أسـهم عمـل اللجـان التـي تتشـكل علـى أسـاس عنصـرين أساسيين هما: التخصص في عمل اللجنة لدى عضو مجلس الأعيان، ثم رغبته في المشاركة في مجال عملها في إضافة قدرة نوعية في عمل مجلس النواب، ومساهمته في العملية السياسية في النظام السياسي الأردني [2].

المطلب الثاني: تشكيل (تكوين) مجلس النواب

يعتبر مجلس النواب الممثل للشعب الاردني والتي يتم اختيار جميع اعضاءه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، حيث يحق لكل مواطن اردني بلغ الثامنة عشر من عمره، ذكراً او انثى بالمشاركة بالعملية الانتخابية. وتجري هذه الانتخابات على اساس تقسيم المملكة الى دوائر انتخابية، بحيث يكون لكل دائرة انتخابية مجموعة من المقاعد يتنافس على شغلها ابناء الشعب وفقاً

---

(1) النظام الداخلي لمجلس الأعيان، لجان المجلس، المواد 11–13، ص10، 11.
(2) النظام الداخلي لمجلس الأعيان، لجان المجلس، المواد 11–13، ص10، 11.

لشروط معينة، حيث يتم الفوز بالمقعد على اساس الاغلبية البسيطة ذو الدور الواحد، اي ان المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الاصوات في دائرته الانتخابية، بغض النظر عن عدد الاصوات التي يحصل عليها باقي المرشحين يعتبر فائزاً [1].

يضم مجلس النواب، تبعا لدستور 1952 وتعديلاته المعمول بها حالياً، (150) نائباً مدة ولايتم أربع سنوات، بمقتضى القانون رقم 25 لسنة 2012، وينتخب اعضاء مجلس النواب رئيساً من بينهم لمد عام، فقد نصت المادة (69) من الدستور " ينتخب مجلس النواب في بدء كل دورة عادية رئيساً له لمدة سنة شمسية ويجوز اعادة انتخابه". ويقوم الرئيس بادارة جلسات المجلس وتمثيل المجلس امام الهيئات المماثلة والوفود الزائرة[2].

اولاً: شروط عضوية مجلس النواب

وضع الدستور الاردني مجموعة من الشروط التي يجب ان تتوافر في العضو يشغل مقعد في المجلس النواب، فورد في نصوص المواد من (70) و (75) شروط عضوية مجلس النواب، اما الشروط التي يجب ان تتوفر في المرشح لخوض الانتخابات الانيابية فهي كما وردت في المادة (10) من قانون الانتخاب رقم 25 لسنة 2012 كما يلي وهذه الشروط هي [3] .

أ- ان يكون اردنيا منذ عشر سنوات على الاقل.

ب- ان لا يحمل جنسية دولة اخرى.

ج- ان يكون قد اتم ثلاثين سنة شمسية من عمره في يوم الاقتراع.

د - ان لا يكون محكوما عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونيا.

هـ- ان لا يكون محجورا عليه ولم يرفع الحجر عنه.

و- ان لا يكون محكوما عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

---

(1) الزعبي، خالد موسى. (2003). أضواء على العملية الانتخابية وافرزاتها لمجلس النواب الرابع عشر نظراً وتحليلياً، **رسالة مجلس الأمة**، المجلد 12، العدد ٥٠.

(2) الدستور الاردني 1952. المادة (69)

(3) قانون الانتخاب الاردني رقم (25) لسنة 2012

ز– ان لا يكون مجنونا او معتوها.

ح– ان لا يكون من اقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.

ط– ان لا يكون متعاقدا مع الحكومة او المؤسسات الرسمية العامة او الشركات التي تملكها او تسيطر عليها الحكومة او اي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة او غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الاراضي والأملاك ومن كان مساهما في شركة اعضاؤها اكثر من عشرة اشخاص.

ثانياً: مدة العضوية في مجلس النواب

نصت المادة (68) من الدستور الاردني على مدة العضوية في مجلس النواب " مدة مجلس النواب اربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك ان يمدد مدة المجلس بارادة ملكية الى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين[1].

ثالثاً: حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة

يُعُّد المجلس النيابي أقرب سلطات الدولة إلى الإرادة الشعبية، وهذا القرب الذي يفسر دوره التشريعي والرقابي، فإن هاتين الوظيفتين الهامتين لا يستطيع الوفاء بهما، على النحو المطلوب، دون السعي لضمان تمتع المجلس بالقدر اللازم من استقلاله، ومن معطيات هذا الاستقلال أبعاد أعضاء المجلس النيابي عن الأنشطة التي يمكن أن تنعكس سلباً على أدائهم لدورهم البرلماني.

1– حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس الأعيان:

يتكون البرلمان في بعض الدول من مجلسين: (المجلس الأدنى، والمجلس الأعلى). ويثور التساؤل حول إمكانية الجمع بين عضويتهما. إلا إن هذا الجمع غير منطقي؛ لأنه يتعارض ونظام ازدواجية المجالس التشريعية، فتشكيل البرلمان يفيد اختلاف دور كل منهما.كما إن الجمع على هذا النحو يعني القيام بوظيفتين مختلفتين، مما يفوت الغرض من الاختلاف المشار إليه.

---

(1) الدستور الاردني 1952. المادة (68)

وعادة ما تختلف اختصاصات وأسلوب تشكيل أحد المجلسين عن الآخر[1].

ولقد تبنى الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته نظام المجلسين: (مجلس الأعيان، ومجلس النواب)، وحظرت المادة (76) الجمع بين عضويتهما. هذا ولم تمنع النصوص الدستورية حق عضو مجلس الأعيان في أن يتقدم للترشيح لمجلس النواب، شريطة أن يقدم استقالته مسبقاً، وتبعاً لذلك، كان منطقياً أن تبين تشريعات الانتخاب المسلك الواجب الاختيار بين العضويتين[2].

2- حظر الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان (الأعيان والنواب) والوظائف العامة:

طبقاً للمادة (76) من دستور 1952م التي تنص على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلسي النواب أو الأعيان والوظائف العامة، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة، ويشمل ذلك دوائر البلديات" وعليه، يكون المشرِّع الدستوري الأردني قد أرسى مبدأ حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة. وهكذا، أصبح المقصود من عدم جواز الجمع، حظر مباشرة العضوية البرلمانية وممارسة أعباء الوظيفة العامة في نفس الوقت، أي عدم جواز الممارسة الفعلية للوظيفة إلى جانب عضوية البرلمان[3].

وبتفحص نص المادة (76) من الدستور والمادة التاسعة من قانون الانتخاب يفيد أن المشرِّع الأردني عالج حالة حظر الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة، تاركاً للبرلمان مكنة توسيع قائمة فروض عدم الجمع. وهكذا، أرسى المشرِّع الأردني مبدأ عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية النيابية. ويرتبط تطبيق المبدأ بتحديد مفهوم الوظيفة العامة[4].

3- عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية وعضوية المجالس المحلية:

من المبادئ التي تبناها المشرِّع الدستوري الأردني مبدأ حظر الجمع بين العضوية

---

(1) الشاعر، جمال(1986). **"مفهوم التعددية في الأردن، الافق العربي"**، ندوة 25-27 /تشرين الأول /1986، ص (179)

(2) الدستور الاردني 1952 وتعدلاته، المادة (76)

(3) العضايلة، أمين (2010). **"الوجيز في النظام الدستوري الأردني"**، مرجع سابق، ص (88)

(4) العضايلة، أمين (2010). **"الوجيز في النظام الدستوري الأردني"**، مرجع سابق، ص (89)

البرلمانية، وعضوية المجالس المحلية (البلدية القروية). فقد حظرت المادة التاسعة من قانون الانتخاب الجمع بين العضوية النيابية وعضوية المجالس البلدية، إذْ نصت على أنه " لا يجوز لرؤساء المجالس البلدية، والموظفين في أمانة عمان الكبرى، والبلديات أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس النواب إلا إذا قدموا استقالتهم قبل الموعد المحدد للتشريح، وتم قبولها"(1).

رابعاً: إسقاط العضوية من مجلس النواب.

حالات عدم الأهلية نصّت عليها الفقرة الأولى من المادة (75) من الدستور. أما الفقرة الثالثة من تلك المادة فقالت "إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة السابقة لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء عضويته، أو ظهرت بعد انتخابه او خالف احكام الفقرة الثانية، تسقط عضويته حكماً ويصبح محله شاغراً بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه، على أن يرفع القرار إذا كان صادراً من مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لإقراره" (2). والظاهر أن الفقرة المتقدمة بيّنت حالتين من حالات فقدان الأهلية لعضوية المجلس:

الحالة الأولى: أن يكون العضو متمتعاً بالأهلية المطلوبة، ولكن يصادف أن تحدث له من الحالات المذكورة في الفقرة الأولى من المادة (75) من الدستور، كأن يفقد الجنسية الأردنية، أو يحكم عليه بالإفلاس، أو يحكم عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية، ولم يعف عنه.

الحالة الثانية: وهي حالة عدم الأهلية التي كانت تواكب العضو قبل عضويته، والتي لم تكن تعلم إلاّ بعد تعيينه أو انتخابه. والحقيقة أن الأمر لا صعوبة فيه بالنسبة لعضو مجلس الأعيان،

(1) قانون الانتخاب رقم 34 لسنة 2001، المادة (9)

(2) الدستور الاردني 1952، المادة (75) الفقرة (3) بموجب التعديل المنشور في العدد 5117 بتاريخ 2011/10/1 في الجريدة الرسمية

لأنه لا فرق بين الحالتين، أي سواء حدثت حالة فقدان الأهلية قبل التعيين أو بعده، يتمكن مجلس الأعيان من إسقاط العضوية حكماً، ورفع القرار إلى الملك لاقراره[1].

خامساً: الفصل في صحة عضوية مجلس النواب.

عالجت هذه المسألة المادة (90) من الدستور بقولها: "لا يجوز فصل أحد من عضوية أي من مجلسي الأعيان والنواب إلاّ بقرار صادر من المجلس الذي هو منتسب إليه، ويشترط في غير حالتي عدم الجمع والسقوط المبينتين في هذا الدستور وبقانون الانتخاب، أن يصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وإذا كان الفصل يتعلق بعضو من مجلس الأعيان فيرفع قرار المجلس إلى الملك لإقراره[2]. وهذا الحق ينتابه العيب نفسه الذي انتاب حق مجلس النواب بالفصل في صحة نيابة أعضائه. فهو من أخطر الحقوق التي يمكن أن تمنح للمجالس، وبخاصة فيما يتعلق بصلاحية مجلس النواب بفصل أعضائه دون أن يخضع القرار لتصديق أية سلطة. وذلك أن الفصل من مجلس الأعيان تحول دون إساءة استعماله، ضمانة بتصديق الملك، وهذه الضمانة غير متوافرة فيما يتعلق بمجلس النواب. أما خطورة هذا الحق فتكمن بتسلط حزب الأغلبية على أحزاب الأقلية، بحيث يمكن أن يتهاون حزب الأغلبية في فصل الأعضاء الذين ينتمون للأحزاب الأخرى متخذاً الأعذار [3].

ولقد نصّت المادة (71) من الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته على أن "يختص القضاء بحق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب، ولكل ناخب من الدائرة الانتخابية أن يقدم طعناً إلى محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته من دائرته الانتخابية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية يبين

---

(1) الحياري، عادل (1972). **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، ط1، عمّان، مطابع غانم عبده، ص763

(2) الدستور الاردني 1952، المادة (90)

(3) الحياري، عادل (1972)." **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني** "، مرجع سابق، ص 765

فيه أسباب طعنه، وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة لأي طريق من طرق الطعن، وتصدر أحكامها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن لديها. "[1].

2وتقوم المحكمة المختصة بالنظر بالطعونوتصدر فيها القرار اما برد الطعن او قبوله وذلك وفقاً لاحكام المادة المعدلة(71) من دستور 1952 وتعديلاته حيث تنص على " تقضي المحكمة إما برد الطعن أو قبوله موضوعاً وفي هذه الحالة تعلن اسم النائب الفائز". ثم يقوم مجلس النواب استناداً لنص نفس المادة الفقرة (3) بإعلان بطلان نيابة النائب الذي اقرت المحكمة بطلان نيابته، وتحديد النائب الفائز بالنيابة، " يعلن مجلس النواب بطلان نيابة النائب الذي أبطلت المحكمة نيابته واسم النائب الفائز اعتباراً من تاريخ صدور الحكم[2]. وتعتبر المادة (71) من الدستور الاردني لسنة 1952 وتعديلاته الاعمال التي قام بها النائب قبل اصدار قرار بطلان عضويته صحيحة " تعتبر الأعمال التي قام بها العضو الذي أبطلت المحكمة نيابته قبل إبطالها صحيحة[3].

سادساً: حل البرلمان واستقالة العضو وانتهاء مدة المجلس:

1- حل البرلمان: حل البرلمان من شأنه إيجاد نوع من الرقابة المتبادلة بين السّلطتين التشريعية والتنفيذية، وإقامة تعاون بينهما دون الإخلال بمبدأ المساواة والتوازن. فالحكومة لم تعد تشعر بوطأة الرقابة البرلمانية فوق رأسها، إذ بإمكانها أن تلجأ إلى تهديد البرلمان بالحل، والطلب إلى رئيس الدولة أخذ القرار بذلك. (المسؤولية الوزارية)، وحل البرلمان يشكلان الدعامتين الرئيسيتين لبناء النظام البرلماني، إذ تخولان كُلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية ممارسة الرقابة على الأخرى، وإقامة تعاون متبادل من أجل الصالح العام. ففي حال حجب الثقة عن الحكومة، على هذه الأخيرة أن تخضع لإرادته وتقدم استقالتها، غير أن بوسعها أن تطلب إلى رئيس الدولة حل البرلمان إذا ما رأت أن هذا الأخير يعارض سياستها رغم موافقة هذه السياسة للمصالح العامة للأمة. هذا الحل

---

(1) الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته المادة (71)
(2) الدستور الاردني لسنة 1952 وتعديلاته، المادة (71) فقرة (3)
(3) الدستور الاردني لسنة 1952 وتعديلاته، المادة (71) فقرة (4)

يعطي الشعب أن يقول كلمته الأخيرة في أمر النزاع القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [1].

ولقد نصّت المادة (34) من الدستور الأردني على أن "للملك أن يحل مجلس النواب". وهذا الحق يمارسه الملك عن طريق وزرائه عملاً بالمادة (40) من الدستور الأردني، وذلك لأنه حق عام وليس حقاً شخصياً، ولهذا لا بد أن يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير، أو الوزراء المختصين ويبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة[2].

أما في حالة قيام السلطة التنفيذ بحل مجلس النواب لاسباب معينة فأنه لا يجوز لها حله لنفس الاسباب، وفقاً لاحكام المادة (74) الفقرة (1) والتي تنص على " إذا حل مجلس النواب لسبب ما، فال يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه[3]

ثانياً: الاستقالة

وقد نصّت المادة (172) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على كل عضو يريد الاستقالة أن يقدمها خطياً إلى الرئيس، دون أن تكون مقيدة بأي شرط، وعلى الرئيس أن يعرضها على المجلس في أول جلسة تالية ليقرر قبولها أو رفضها[4].

ونصّت المادة (173) من النظام الداخلي للمجلس على أن "للنائب المستقيل أن يرجع عن استقالته بكتاب خطي يقدمه إلى الرئيس قبل صدور قرار المجلس بقبولها. ويبلغ رئيس المجلس رئاسة الوزراء بما يخلو من الدوائر الانتخابية بمجرد إعلان المجلس قبول الاستقالات[5].

ثالثاً: انتهاء مدة المجلس: نصّت المادة (25) من الدستور على إناطة السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب[6]. والأصل أن السلطة التشريعية

---

(1) المرجع السابق، ص (134)
(2) الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته. المادة (34)
(3)الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته. المادة (74)
(4) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2014. المادة (172)
(5) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2014 المادة (173)
(6) من الدستور الأردني لسنة 1952. المادة (25)

في الأنظمة الديمقراطية النيابية يتولاها برلمان منتخب من الشعب، وأن مهمة البرلمان متشعبة بيّنها دستور الدولة ويوضح حدودها. فالبرلمان يقوم بوظيفة تشريعية مؤادها سن القوانين. وإلى جانب وظيفته الأصلية، يقوم البرلمان بوظيفة أخرى هي الوظيفة الرقابية على أعمال الإدارة العامة. وللملك أن يمدد مدة المجلس إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين. ويجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس، فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس، أو تأخر بسبب من الأسباب، يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد (1).

المطلب الثالث: اختصاصات مجلس الامة الاردني.

اولاً: اختصاصات مجلس النواب:

1- أقتراح القوانين:

قد اعطى المشرع الحق لاعضاء مجلس الامة الاردني باقتراح قوانين تخدم بها الصالح العام، حيث يجوز بموجب المادة (95) الفقرة الاولى من الدستور الاردني 1952 وتعديلاته ان يتقدم عشرة او اكثر من اعضاء مجلس باقتراح قانون معين، حيث يتم احالة هذا القانون الى اللجنة بالمختصة بدراسة هذا النوع من القوانين لابداء الراي " يجوز لعشرة او أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فإذا رأى المجلس قبول الإقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها (2).

(1) كنعان، نواف (1995): **"الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة (دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية)"**، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، المجلد 22(أ)، العدد الثاني،، ص (764)

(2) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (95)

2- اقرار القوانين:

تعد هذه الوظيفة من اهم الوظائف التشريعية التي يقوم بمهامها مجلس الامة الاردني، فعليه اقرار القوانين سواء كان مشروع قانون من قبل الحكومة، او مقترح قانون من قبل مجلس الامة، حيث تنص المادة (91) من الدستور الاردني لسنة 1952 وتعديلاته بان يتقدم رئيس الوزارء بعرض مشروع القانون على المجلس الذي له الحق في قبوله او رفضه او تعديله" ويعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب، صاحب حق في قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع الى مجلس الأعيان سواء قبله او عدله او رفضه مجلس النواب ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك[1].

وعليه فان مشروع القانون لابد ان يمر بعدة مراحل قبل التصديق عليه من قبل الملك والتي بتصديقه تصبح قانون ساري المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية وحسب الاصوال الدستورية المعمول بها وهي كالاتي [2]:

أولاً: إحالة مشاريع القوانين من الحكومة.

ثانياً: عرض مشروع القانون على مجلس النواب

ثالثاً: دراسة مشروع القانون في اللجنة

رابعاً: مناقشة مشروع القانون في الجلسة العمومية والتصويت عليه:

خامساً: بعد الانتهاء من المناقشة والتصويت: ويوقع من رئيس المجلس وأمين عام مجلس النواب ويرفع إلى مجلس الأعيان لاستكمال الإجراءات الدستورية.

سادساً: إحالة القانون إلى مجلس الأعيان ودراسته

سابعاً: حالة إعادة القانون من مجلس الأعيان إلى مجلس النواب

---

(1) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (91)

(2) زريقات، فايز، (2004). المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية، منشورات الجمعية الاردنية للعلوم السياسية، عمان، ص 12

ثامناً: التصديق على القانون من جانب جلالة الملك

3- مساءلة الوزراء:

يُعدُّ مجلس الوزراء مسؤولاً مسؤولية تضامنية، كما أن كل وزير عليه مسؤولية فردية فيما يتعلق بأعمال وزارته أمام مجلس النواب. ولغاية اتهام الوزراء أو وزير معين يشكل مجلس النواب لجان تحقيق نيابية تتولى التحقيق في التهم المنسوبة الى وزراء أو وزير معين، وتقديم لائحة اتهام. ويجب أن يصوت مجلس النواب بأغلبية الثلثين على اتهام الوزير المعني؛ لكي يحال ملف اتهامه الى المجلس العالي لتفسير الدستور لمحاكمته[1]. ولمجلس النواب الحق بالحالة الوزراء الى النيابة العامة مع ابداء الاسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الحالة الا باغلبية الاعضاء الذين يتالف منهم المجلس، استناداً لدستور الاردني فس مادته (56) الصادر سنة 1952 وتعديلاته [2].

4- طرح الثقة بالوزارة:

تعتبر هذه الآلية من أنجح آليات رقابة مجلس النواب على الحكومة وأخطرها. وتقضي هذه الآلية بموجب نصوص المواد (53) و(54) من الدستور الأردني لسنة 1952، أن كل حكومة (وزارة) تتألف يجب أن تتقدم ببيان وزاري يتضمن خطط الوزارة في الشؤون العامة، إلى مجلس النواب لتنال الثقة على أساسه من المجلس. وإذا قررت الاغلبية المطلقة من مجلس النواب التصويت بعدم الثقة على الوزارة فعلى الوزارة أن تستقيل فوراً. ولكن هذا التصويت حتى لو جاء بالثقة واستمرت الوزارة فإنه ليس نهاية المطاف في هذا الشان، فالوزارة بشكل تضامني، أو الوزراء بشكل فردي يبقوا خاضعين للتصويت على الثقة بهم طوال فترة ولايتهم من قبل مجلس النواب [3].

---

(1) كنعان، نواف (1995): "**الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة**، المرجع السابق، ص (765)

(2) بموجب التعديل الدستوري المنشور في العدد 5117 بتاريخ 2011/10/1 من الجريدة الرسمية

(3) كنعان، نواف (1995): "**الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة**، مرجع السابق، ص (767)

ثانياً-اختصاصات مجلس الأعيان:

يشارك مجلس الاعيان الاردني استناداً لنصوص المادتين (95) و(96) من الدستور الاردني لسنة 1952 الاختصاص مع مجلس النواب في اقتراح القوانين والمساءلة والاستجواب، فقد نصت المادتين على التوالي بان "يجوز لعشرة او اكثر من اعضاء اي من مجلسي الاعيان والنواب ان يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لابداء الراي فاذا راى المجلس قبول الاقتراح احاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها[1]. و"لكل عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستجوابات حول اي امر من الامور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي اليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل وفي ثمانية ايام على وصوله الى الوزير الا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة"[2]

المطلب الرابع: مقارنة بين اختصاصات مجلس النواب والاعيان في الاردن

لقد اسلفنا سابقاً، ان يتألف مجلس الأمة الأردني، وهو الذي يشكل مع الملك السلطة التشريعية، من مجلسي الأعيان والنواب وقد أفرد الدستور الأردني الصادر عام 1952 فصلاً خاصاً لتحديد العلاقة بين مجلسي الأعيان والنواب وتنظيمها سواء من حيث الوظائف أو شروط العضوية لكل منهما وشملت هذه النصوص الدستورية مجالات المقاربة والمغايرة بين المجلسين يبينها البحث تباعاً.

اولاً: مجالات المقاربة بين المجلسين: تتمثل مجالات المقاربة بين مجلسي الأعيان والنواب في الوظائف الرئيسية التي يقوم بها المجلسان في النظام السياسي الأردني، والمحددة بموجب دستور 1952، والتي تشمل التشريع، والرقابة السياسية، والرقابة المالية.

---

(1) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (95)
(2) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (96)

1- التشريـع:

يُعدُّ التشريع من أهم الوظائف التي يقوم بها مجلسا الأعيان والنواب في النظام السياسي الأردني. ويمارس المجلسان الصلاحيات نفسها في هذه الوظيفة. حيث يحق للمجلسين قبول أيّاً من مشروعات القوانين التي غالباً ما تضعها الحكومة وتعرضها على المجلسين، أو رفضها أو تعديلها. ولاقرار أي مشروع قانون لا بد أن يوافق المجلسان عليه. وإذا أدخل أيٌّ من المجلسين تعديلاً على مشروع القانون الوارد من الحكومة لا بد أن يوافق المجلس الآخر على التعديل لكي يُعدُّ التعديل قانونياً وملزماً. كما أنه اذا رفض أي من المجلسين مشروع قانون لا بد أن يرفضه المجلس الآخر لكي يُعدُّ مشروع القانون مرفوضاً من الناحية التشريعية(1).

وتعد الجلسات المشتركة من السمات الرئيسية في العمل التشريعي الأردني حيث تؤدي إلى قيام حوار بناء ومسؤول بين المجلسين لضمان سن قوانين تتصف بالتوازن والمعقولية والوضوح وخدمة الصالح العام، وإذا اختلف المجلسان حول مشروع قانون معين سواء من حيث رفض أحدهما للتعديلات التي أدخلها الآخر على مشروع القانون، أو رفض أي منهما لمشروع قانون يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة لحل الخلاف التشريعي بينهما برئاسة رئيس مجلس الأعيان(2). كما يحق لكل عشرة أعضاء من أي من المجلسين حق اقتراح مشروعات القوانين. وفي هذه الحالة تجري الاجراءات نفسها في كلا المجلسين؛ حيث يقدم مشروع القانون المقترح إلى رئيس المجلس؛ الذي ينتمي اليه العضو. وفي حال الموافقة على الاقتراح من قبل الاكثرية في المجلس يرفع إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون. ولابد من الاشارة هنا أن كلا المجلسين يشهد ضعفاً في مجال اقتراح مشروعات القوانين(3).

---

(1) الدستور الأردني لعام 1952م، المواد(91) (92).
(2) الدستور الأردني المادة (93).
(3) الدستور الاردني 1952:، المواد (75، 76، 77، 82) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، 1998م، والمواد (114، 122، 127) من النظام الداخلي لمجلس النواب 1998م.

2- الرقابة السياسية:

نص دستور 1952 على مسؤولية الوزارء أمام مجلس الأمه، حيث يحق لمجلسي الأعيان والنواب مراقبة عمل الحكومة في تخطيطها، وتنفيذها للسياسات العامة، وقد حدد الدستور آليات الرقابة لكلا المجلسين، والتي تتمثل فيما يأتي(1):

اولاً: المناقشة: يحق لأعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يتقدموا بطلب مناقشه لأي موضوع أو قضية، حيث يقوم الوزير المعني أو رئيس الوزراء بتقديم بيان كامل عن القضية موضوع الطلب. كما يستطيع أعضاء المجلسين التحقق من الحكومة من حصول واقعة وصل علمها اليهم، وفي هذه الحالة يقوم المجلس المعني بتحديد موعد المناقشه بالتنسيق مع الحكومة. وهو أسلوب متبع في عمل مجلس الأعيان في علاقته مع الحكومة.

ثانياً: الأسئلة. يحق لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب الاستفهام من الحكومة عن أي أمر يجهله، في أي شأن من الشؤون العامة أو السياسية، أو التحقق من الوزير المعني أو الحكومة عن النية في أمر من الأمور التي تهم الصالح العام، وفي هذه الحالة يقوم الوزير أو الحكومة بالإجابة عن السؤال خلال ثمانية أيام، وهو أسلوب يتبعه أعضاء مجلس الأعيان في الاستعلام، أو الاستفسار عن قضية محددة في السياسة العامة.

ثالثاً: الاستجواب: يحق لأعضاء مجلسي الأعيان والنواب محاسبة الحكومة أو الوزراء أو أحدهم على تصرف يختص بالشان العام. بالإضافة إلى طلب معلومات وبيانات تتعلق بموضوع الاستجواب، ويحق لجميع أعضاء المجلس المعني الاشتراك في استجواب الوزير، أو الوزراء المعنيين(2).وتبين محاضر جلسات مجلس الأمة أن أروقة مجلس النواب قد شهدت العديد من الاستجوابات، من قبل النواب الى الوزراء، ولكن لم يشهد مجلس الأعيان عبر تاريخه توجيه أي استجواب سواء إلى وزير أو إلى الحكومة.

---

(1) الدستور الاردني 1952،: المواد (75، 76، 77، 82)

(2) المرجع السابق ذكره المواد (63) و(67)

3- الرقابة المالية:

تقوم الحكومة بإعداد الموازنة السنوية التقديرية للدولة في بداية كل سنة. ولاتستطيع الحكومة الإنفاق من الموازنة إلا بعد أن يوافق مجلسا الأعيان والنواب على موازنة الدولة التقديرية. ويحق للمجلسين في مجال الموازنة انقاص النفقات الواردة في الموازنة ما عدا النفقات المرتبطة بعقود والامتيازات الممنوحة لأكثر من سنه. بالاضافة إلى حق المجلسين في الرقابة الدائمة على نفقات الدولة ووراداتها من خلال الآليات السابقة الذكر. ولا بُدَّ ان تعرض الاتفاقيات التي توقعها الحكومة مع الدول والمؤسسات الأجنبية، إذا كانت هذه الاتفاقيات تحمل خزينة الدولة آية مبالغ أو تمس بحقوق الأردنيين على مجلس الأمة للموافقة عليها لكي تصبح ملزمة من النواحي القانونية والسياسية[1].

ثانياً: التمايز(الاختلاف) بين المجلسين:

1- **من حيث التشكيل:** يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين من قبل الهيئة الناخبة في انتخابات عامة وسرية ومباشرة لمدة أربع سنوات. ويقوم المجلس بانتخاب رئيس للمجلس في بداية كل دورة برلمانية لمدة سنه. أما مجلس الأعيان فيقوم الملك بتعيين جميع أعضائه، كما يقوم الملك باختيار عضو من بينهم رئيساً للمجلس. وفي حالة شغور مقعد عضو في مجلس الأعيان لأي سبب من الأسباب فيقوم الملك أيضاً بتعيين عضو جديد. بينما إذا شغر مقعد أحد النواب فيجب إجراء انتخابات فرعية في المنطقة الانتخابية لملئ المقعد الشاغر[2].

كما يغاير عدد أعضاء مجلس النواب عدد أعضاء مجلس الأعيان. فبينما يبلغ عدد أعضاء مجلس النواب الأردني الحالي السابع عشر 150 أعضاء، فإنّ عدد أعضاء مجلس الأعيان يجب

---

(1) المرجع السابق ذكره المواد 63, 67

(2)المرجع السابق ذكره, المادة 65.

أن لا يتجاوز نصفَ العددِ المذكورِ. ولهذا يبلغ عدد أعضاء مجلس الأعيان في المجلس الحالي 75 عضواً[1].

2- السن: تنص المادة 70 من الدستور الأردني على أنه يشترط في من يرغب في الترشح لعضوية مجلس النواب ان يكون قد أَتم الثلاثين سنة شمسية من عمره. بينما تتطلب المادة 64 من الدستور أن يكون عضو مجلس الأعيان قد أتم الأربعين سنة شمسية من عمره[2].

3- التمثيل: يُعدُّ مجلس النواب هو المجلس الذي يمثل الارادة الشعبية، وأيضاً المجلس الذي يفترض فيه أن يكون ممثلاً لأغلب الشرائح، والفئات السياسية، والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع. بينما رأينا في شروط العضوية في مجلس الأعيان أن هناك نص واضح على تمثيل فئات معينه في عضويته، مع العلم بانه يحق للملك ان يعيين من يعرف بخدماته الجليلة للوطن. ولذلك يمكن القول أن مجلس الأعيان على الرغم من البناء الطبقي الدستوري لعضويته يمكن أن يكون ممثلاً لفعاليات، وشرائح سياسية، واقتصادية، وثقافية في المجتمع الأردني، ولكن يبقى مجلس النواب هو الأساس في كونه الممثل الفعلي والواقعي لفعاليات المجتمع الأردني بشكل عام. وأن دوره في هذا المجال مهم في تحقيق التوازن السياسي، وتمتين النسيج الاجتماعي، ودعم الوحدة الوطنية؛ في مجتمع يتمييز بالتعددية الدينية والعرقية إلى حد ما. ويسهم إلى حد كبير في تطوير المشاركة السياسية الفعالة للمواطنين في الحياة السياسية[3].

---

(1)المرجع السابق ذكره, المادة 65.

(2)المرجع السابق ذكره, المواد 64, 70.

(3) المرجع السابق ذكره, المواد 64, 70.

الفصل الرابع

المجلس الوطني في البحرين

التمهيد:-

تتميز منطقة الخليج العربي بموقع جيوسياسي هام جداً مما جعلها مطمعاً لكثير من القوى الدولية منذ أكثر من قرنين من الزمان، فقد اشتدت الصراعات الاستعمارية على هذه المنطقة لكونها الخط الرابط بالعالم المتجه نحو الشرق. وبمرور الزمن ازدادت الأهمية الاستراتيجية لهذه المنطقة، خاصة بعد ظهور النفط في أراضيها وبحارها وامتلاكها لأكبر مخزون استراتيجي من هذا المورد الحيوي، ولذلك تواصل تكالب القوى الدولية على المنطقة بحثاً عن النفوذ وتأميناً للمصالح، وقد شكلت المنطقة محوراً مهما في السياسات العالمية، وقد أكد الرئيس الأمريكي الأسبق "أيزنهاور" على مدى أهمية هذه المنطقة بمقارنة بالمناطق الاستراتيجية الاخرى في العالم (1).

وتعد البحرين؛ لأنها من الدول الجزرية؛ قوة تجارية كبيرة، إذ يتكون الأرخبيل من عدة جزر، أكبر جزيرة هي البحرين بمساحة قدرها 262 كيلومترا مربع وتشكل نسبة 32 % من المساحة الكلية لجزر الأرخبيل. وتعد أهم الموانئ ولاسيما فيها العاصمة المنامة. وأكبر جزيرتين بعدها هما "المحرق وسترة"، ثم مجموعة جزر حوار. وتظهر الجزر في الشمال الغربي وأكبرها جزيرة أم نعسان فضلاً عن بقية الجزر الصغيرة، ولكونها جزيرة تحيط بها المياه من جميع الجهات، لذلك تميزت بالموقع الجغرافي بدورها كوسيط في المبادلات التجارية بين مدن وموانئ الخليج العربي وشبه الجزيرة العربية وسواحل شرق أفريقيا والهند (2).

ولهذه الاهمية الجغرافية دور اساسي في الشكل السياسي لنظام الحكم الذي نشاء في دولة البحرين، حيث اثرت تلك العوامل الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية والصراعات الخارجية والتكوين السكاني على شكل الحكم في دولة البحرين، التي عرفت شكلاً من الديمقراطية منذ نشأتها الاولى

---

(1) المزروعي، محمد (2004) **التطور السياسي في دول مجلس التعاون الخليجي منفذ مطلع التسعينات دراسة مقارنة في دور المؤسسة التشريعية**، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص 15

(2) المرجع السابق، ص 17

كجزء اصيل من نهج الحكم الذي سارى عليه حكامها. فكانت أول تجربة للحياة الديمقراطية في البحرين في عهد الشيخ عيسى بن علي ال خليفة في ثلاثينات القرن الماضي، بتأسيس مجلس الشورى في البحرين حيث يعتبر هذا المجلس اللبنة الاساسية التي انطلقت البحرين منها في تكوينات ديمقراطية هامة في تاريخ البحرين. وعندما تولي حضرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى ال خليفة مقاليد الحكم في البلاد حمل سعى الى تنمية العملية التشريعية في المملكة البحرينية من خلال أشراك الشعب في عملية اتخاذ القرار التشريع في البلاد، أنطلاقاً من وأيمان جلالته بأهمية الديمقراطية وتكريس الممارسة الواسعة لها، فدشن جلالته مشروع ميثاق العمل الوطني، والذي حمل معه رؤية جلالته للعمل النيابي والديمقراطية الفاعلة في البحرين. ومن هنا يسعى هذا الفصل الخاص بدراسة التجربة البحرينة في التشريع من خلال مبحثين اثنيين يرصد الاول منهما: البعد التاريخي لهذه التجربة، والمبحث الثاني يتناول التنظيم الدستوري للمجلس الوطني بغرفتيه (النواب والشورى) في مملكة البحرين.

المبحث الاول: نشاة وتطور الحياة البرلمانية(التشريعية) في البحرين

كما اسلفنا في التمهيد فان دولة البحرين تعتبر من اقدم الدول الخليجية التى مارست العمل الديمقراطي على اختلاف اشكاليه الاولى (مجلس الشورى)، وعندما اعلنت بريطانيا انسحابها من منطقة الخليج، عملت البحرين على تشكيل اتحاد يجمع الامارات التسع في المنطقة من اجل ان تكون وحدة اقتصادية سياسية قوية في المنطقة، ففي الاجتماع الذي عقد في دبي ما بين 22 – 27 فبراير 1968 تم توقيع اتفاقية لإقامة الاتحاد التساعي على أن يبدأ العمل بالاتفاقية في 20 مارس من نفس العام، على الرغم من ظهور النوايا باستبعاد البحرين وقطر من هذا الاتحاد. ومن أجل رصد نشأة وتطور الحياة التشريعية في مملكة البحرين قسم هذا المبحث الى مطلبين: الاول مكونات النظام السياسي وطبيعة نظام الحكم، والمطلب الثاني الممارسة الانتخابية في البحرين.

المطلب الاول: مكونات النظام السياسي وطبيعة نظام الحكم

اولاً: ألاسرة الحاكمة وتحولها من نظام الإمارة إلى نظام الملكية

يبدأ التاريخ السياسي للبحرين منذ خروج أسرة آل خليفة من الكويت عام 1766 ونزوحها إلى الجنوب من الساحل الشرقي لشبه الجزيرة العربية، حيث استقرت في موقع يعرف بالزبارة على الساحل الغربي لشبه جزيرة قطر. وتتكون أسرة آل خليفة من ثلاثة أسر تفرعت عن قبيلة العُتوب، والتي تشمل فضلاً عن آل خليفة كلاً من آل صباح والجلاهمة. ويمكن أن نعتبر تاريخ استيلاء قبائل العتوب على جزر البحرين في العام 1732 بداية التاريخ الحديث لهذه الجزر. ذلك أن إحدى تلك القبائل، وهم آل خليفة حكموها منذ ذلك التاريخ، حتى وقتنا الحالي. وكانت الظاهرة العامة التي صاحبت تاريخ الخليج حتى النصف الثاني من القرن التاسع عشر هي ظاهرة تتوازن القوى بين دويلات المدن التي كانت تظهر وتختفي على شاطئ الخليج بين فترة وأخرى باشتداد شكيمة إحدى القبائل أو بعضها، وكان آل خليفة وحلفائهم، قبيل بداية الربع ألاخير من القرن الثامن عشر في الزبارة، يشكلون بداية توسع "تدويلات المدن"، وبصفة خاصة بعد استيلائهم على البحرين(1).

وقد هاجرت هذه القبائل (آل خليفة وآل الصباح والجلاهمة) من موطنها ألاصلي في نجد إلى الشواطئ الشرقية من شبه الجزيرة العربية، وتفرقت ألاسر الثلاثة بين مدن وجزر الخليج، ثم عادوا ليجتمعوا في الكويت. ولكن لم يستقر المقام بالعتوب طويلاً بالكويت. وفي عهد الشيخ عبدالله بن صباح رحل آل خليفة من الكويت إلى الزبارة على الساحل الغربي لقطر، وكان على رأسهم آنذاك محمد بن خليفة، ومن الزبارة مدوا سلطانهم إلى البحرين لتصبح مركزاً لنشاطهم التجاري الواسع ومقراً لإمارتهم، كما رحل الجلاهمة إلى منطقة الرويس في قطر وقدموا المساعدة لآل خليفة في السيطرة

---

(1) منيسي، أحمد (2005)، **التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية دراسة لحالات البحرين وسلطنة عمان وقطر**، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، ص 65

على البحرين في أواخر القرن الثامن عشر تحديداً في عام 1766، وهناك كانت بداية وجود آل خليفة في البحرين[1].

وفي الفترة ما بين استيلاء آل خليفة على البحرين عام 1732 وتوقيعهم لأول معاهدة مع البر يطانيين في الشارقة عام 1820 حتى منتصف القرن التاسع عشر، دافع آل خليفة عن حكمهم ضد القوى المحلية ألاخرى، بالاشتباك المسلح تارة، وبالمناورات السياسية تارة أخرى، وفي كلتا الحالتين استطاعوا الحفاظ على استقلالهم حتى تدخل البريطانيين فقاموا بالمحافظة على ما أسموه بـ "الوضع الراهن"، وذلك في الفترة بعد منتصف القرن التاسع عشر حتى انسحابهم في أواخر عام 1971، ونهاية الوجود البريطاني المباشر في منطقة الخليج[2].

1- نظام الإمارة في البحرين

البحرين إمارة وراثية مستقلة يحكمها الدستور الصادر في ديسمبر 1973، والذي نصت مادته الاولى فقرة (ب) من الباب الاول – الدولة على ان: "حكم البحرين وراثي، ويكون انتقاله من حضرة صاحب السمو الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة إلى ابنه الأكبر ثم إلى أكبر أبناء هذا الابن وهكذا طبقة بعد طبقة، إلا إذا عين الأمير قيد حياته خلفا له ابنا آخر من أبنائه غير الابن الأكبر". ففي الفترة من 1950 إلى 1985 من تاريخ البحرين أصبح انتقل العرش يتم بطريقة دستورية سليمة حيث انتقل العرش من الشيخ سلمان بن حمد آل خليفة إلى ابنه ألاكبر الشيخ عيسى بن سلمان وذلك في الثاني من نوفمبر 1961 [3].

وفي مطلع عام 2002 تم تعديل الفقرة (ب) من المادة الاولى في الباب الاول- الدولة- من الدستور البحريني لتنص على " أن حكم مملكة البحرين ملكي دستوري وراثي، وقد تم انتقاله من المغفور له الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة إلى ابنه الأكبر الشيخ حمد بن

(1)منيسي، أحمد (2005)، **التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية دراسة لحالات البحرين وسلطنة عمان وقطر**، المرجع السابق، ص 66

(2) منيسي، أحمد، (2003)، **البحرين من الامارة إلى المملكة دراسة في التطور السياسي والديمقراطي**، مركز الدراسات السياسية واالستراتيجية، القاهرة.ص 39

(3) دستور مملكة البحرين لسنة 1973: الباب الاول (الدولة)، المادة الاول، الفقرة (ب)

عيسى آل خليفة ملك البلاد، وينتقل من بعده إلى أكبر أبنائه، وهكذا طبقة بعد طبقة، إلا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ابناً آخر من أبنائه غير الابن ألاكبر، وذلك طبقاً لأحكام مرسوم التوارث المنصوص عليه في البند التالي، حيث نصت الفقرة (ج) من نفس المادة على أن تنظم سائر أحكام التوارث بمرسوم ملكي خاص تكون له صفة دستورية، فال يجوز تعديله إلا وفقا لأحكام المادة (120) من الدستور. أما الفقرة (د) فقد نصت على أن نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعا، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور[1].

2- الانتقال من نظام الإمارة إلى نظام الملكية

منذ اواخر العقد التاسع من القرن الماضي؛ وبينما كانت مختلف بلدان في انحاء المعمورة، تشهد تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية، متسارعة في عالم متغير ملؤه التحديات والمخاطر؛ استجاب النظام السياسي في دولة البحرين لتلك التحولات بأطلق مجموعة من المبادرات إصلاحية في عدة مجالات سياسية وتشريعية واجتاعية و اقتصادية؛ لتجسد انفتاحا للقيادة الجديدة؛ على تلك التحولات والإصلاحات الديمقراطية العديدة[2].

وقد هدفت هذه الخطوات العديدة في مجملها إلى إنهاء الأزمة القائمة بين النظام والمعارضة، وكان من مظاهر هذا التحول الإفراج عن المعتقلين السياسيين، والسماح بعودة المبعدين والمنفيين إلى البلاد، وتعيين عدد من المستشارين في المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية، إضافة إلى تغيير بعض رموز أجهزة الأمن ممن كانت تتهمهم دوائر المعارضة البحرينية بممارسة أعمال قمع ضد المواطنين؛ وإلغاء حالة الطوارئ المفروضة، وسمح أيضا بتنظيم الاعتصامات والمظاهرات؛ بعد أن تم إلغاء محاكم وقانون أمن الدولة وإصدار الميثاق

---

(1) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002. الباب الاول (الدولة)، المادة الاول، الفقرة (ب)، (ج)، (د)

(2) المزروعي، محمد (2004)، **التطور السياسي في دول مجلس التعاون الخليجي منذ مطلع التفعينات: دراسة مقارنة في دور المؤسسة التشريعية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 15

الوطني، الذي تم الاستفتاء عليه في فبراير 2001، وهو ما انعكس بشكل إيجابي ملحوظ على مختلف المجالات والقطاعات داخل الدولة والمجتمع (1).

وانسجاماً مع هذه التحولات؛ تمت صياغة ميثاق العمل الوطني الذي اعتبر كوثيقة عمل مستقبلية للبلاد؛ تضمنت مجموعة من المبادئ والتصورات، وجرى عرضها على استفتاء شعبي بتاريخ 14 فبراير 2001، حيث لقيت تجاوبا كبيراً وتأييداً واسعاً من قِبَل الشعب البحريني الذي صوت لصالحها بكثافة وصلت إلى نسبة 98.4 بالمائة. حيث شهدت البحرين في ظل اصدار ميثاق العمل الوطني والتعديلات الدستورية على دستور 1973 تعديل بعض القوانين بطريقة معاصرة لتلبي طموحات الشعب البحريني، فتم تحويل دولة البحرين من مسمى دولة البحرين الى مملكة البحرين، ومن لقب أمير الى لقب جلالة الملك، وقد تضمن دستور 2002 التعديلات الخاص بتحويل النظام الاميري الى النظام الملكي (2).

وعليه، واستنادا لاحكام دستور البحرين لسنة 2002 وميثاق العمل الوطني الصادر في 16 فبراير 2001م، جرت تعديلات دستورية على مسألتين أساسيتين، هما: النظام الملكي، ونظام المجلسين. وسوف نركز اهتمامنا على النظام الملكي من خلال ثلاثة محاور أساسية:

اولاً: الشكل الملكي لنظام الحكم

حيث ورد في مقدمة ميثاق العمل الوطني المُسوّمة بعنوان "**شخصية البحرين التاريخية: حضارة ونهضة**" ما يؤكد على الطابع الملكي للدولة واعتبار الملك الاب الراعي لابناء هذه الدولة " فقد استقر الرأي على أن يؤخذ بالثوابت الوطنية والسياسية والدستورية في هوية الدولة تأكيداً على

---

(1) لكريني، إدريس (2007) التحول السياسي للبحرين في ظل نظام الملكية الدستورية؛ **مجلة التاريخ العربي**، جمعية المؤرخين المغاربة، العدد الثاني والأربعون؛ خريف 2007، ص 14

(2) أحمد منيسي (2003)، **البحرين من الامارة إلى المملكة دراسة في التطور السياسي والديمقراطي**، مرجع سابق، ص 39

النظام الملكي الوراثي الدستوري الديمقراطي، حيث يخدم عاهل البلاد شعبه، ويمثل رمزا لهويته المستقلة وتطلعاته نحو التقدم"[1]

وكانت التسمية والتي أخذ بها الدستور البحريني قبل صدور الميثاق في 2001م هي "الأمير"، إلا أن الميثاق قد فضل الأخذ بتسمية "الملك"، حتى يتفق ذلك مع التطور الذي وصلت إليه البحرين، ويحقق ما تهدف إليه مستقبلاً، وذلك بقوله "بعد أن مَنّ الله عز وجل على البحرين بنعمة الاستقرار وما بلغته من تقدم وقطعته من أشواط واجتازته من تحديات، وبعد أن أكملت نضجها في علاقاتها الدولية وفي مؤسساتها السيادية القائمة على المساواة بين المواطنين ومراعاة مصالحهم ووحدتهم الوطنية، فقد صار من المناسب أن تحتل البحرين مكانتها بين الممالك الدستورية ذات النظام الديمقراطي الذي يحقق للشعب تطلعاته نحو التقدم"[2]. وقد عبر الميثاق عما يترتب على ذلك من آثار في الفصل الثاني منه (البند الاول) بأن " نظام الحكم في دولة البحرين ملكي وراثي دستوري".

ومما لا شك فيه أن اصطلاحي الملك والأمير يعبران في مضمونهما عن نظام واحد هو النظام الوراثي أو الملكي بالمعنى الواسع، الا إنه مما لا شك فيه، أن النظام الملكي يختلف في مفهومه الفني الدقيق عن النظام الأميري. فاصطلاح الملك لا يطلق في المملكة إلا على شخص واحد هو رأسها ورئيسها وقائدها، أما اصطلاح الأمير فقد يطلق في بعض الإمارات على أمراء البيت المالك. وبذلك يبرز اصطلاح الملك تفرد الملك في مسماه ومكانته، ويجعله رمزا للمملكة والشعب، سواء داخل البلاد أو خارجها. ويقابل هذا التفرد زيادة كبيرة في مسئولية الملك تجاه بلده وشعبه، مما يتطلب تعديلا في بعض الأحكام الواردة بالدستور[3].

---

(1) أحمد منيسي (2003)، **البحرين من الامارة إلى المملكة دراسة في التطور السياسي والديمقراطي**،المرجع السابق، ص 40

(2) أحمد، مبارك (2014) التحول الديمقراطى فى البحرين: المقومات والتحديات، تاريخ المشاهدة: 1/30// 2016: http://www.acrseg.org

(3) مفيد الزيدي (2001)، مؤشرات التحول الديمقراطي في البحرين: من الإمفرة إلى الملكية الدستورية، **المستقبل العربي**، العدد 270، ص 13

ثانياً: النصوص الدستورية التي وردت بها تسمية "الملك" و "مملكة البحرين":

وبناءاً على ما ورد في الميثاق من تسمية دولة البحرين بمملكة البحرين، ورئيسها بالملك، جرت تعديلات دستورية على بعض نصوصه من اجل تحقيق هذا الهدف، ونص دستور 2002 في الباب الاول: الدولة، الفقرة (ب) من المادة (1) على أن "حكم مملكة البحرين ملكي دستوري، وقد تم انتقاله من المغفور له الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة إلى ابنه الأكبر الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة ملك البلاد، وينتقل من بعده إلى أكبر أبنائه، وهكذا طبقة بعد طبقة، إلا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ابناً آخر من أبنائه غير الابن الأكبر، وذلك طبقا لأحكام مرسوم التوارث"[1].

وقد ترتب على هذا التعديل لنص الفقرة الأولى من المادة (1) ضرورة تعديل بعض نصوص الدستور لإحلال لقب "الملك" محل لقب "الأمير"، أو لإحلال اصطلاح "مملكة البحرين" محل "دولة البحرين"، وتعديل الأحكام الواردة في البعض الآخر بما يتفق مع هذه التسميات الجديدة، حيث تم تعديل تسمية "الأمير" إلى تسمية "الملك" واصطلاح "دولة البحرين" إلى اصطلاح "مملكة البحرين" ومن ذلك ما ورد في المادتين: 1 (أ، ب، جـ، د) و32(ب)، وعنوان الفصل الأول من الباب الرابع، والمواد 33 و 34 و35 و37 الفقرة الأولى و38 الفقرة الأولى و39 و40 و41 و42 و43 و46 و47(ب، هـ) و52 و54 (ب، جـ، د) و58 الفقرة الثانية و64 (ب، جـ) و67 (د) و 70 و71 و73 الفقرة الأولى و74 و75 الفقرة الأولى و76 و78 و83 و86 و87 و89(ب) و90 و99 الفقرة الثانية و101 و106 الفقرتين الأولى والثالثة و120 (أ، جـ، د)[2].

ومن الملاحظ اقتصار التعديل في بعض هذه المواد على التسمية فقط دون تغيير في الأحكام التي تضمنتها نصوص الدستور قبل تعديله، وقد شمل في البعض الآخر تعديلاته، وفقا للتسمية الجديدة والأحكام التي ترتبت عليها. وذلك في المحور الثالث.

---

(1) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002، المادة (1) الفقرة (ب)

(2) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002

ثالثاً: الأحكام التي تم تعديلها لتتفق مع الأخذ بالنظام الملكي:

اقتضى الأخذ بالنظام الملكي تعديل بعض المواد الموجودة بالدستور لسنة 2002، وإضافة أحكام جديدة إليها، فقد تم تعديل المادة 33 من الدستور البحريني الوارده في الباب الرابع الفصل الاول، بناءاً على ورد في ميثاق العمل الوطني وما يقوم به رئيس الدولة " الملك" من دور في صيانة البلاد، ورفعة شأنها، والحفاظ على الوحدة الوطنية، وتحقيق التنمية الشاملة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وكونه يأتي على رأس السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويقع عليه العبء الأكبر في تحقيق الأهداف التي تضمنها الميثاق لمواجهة التحديات المقبلة الناتجة عن المستجدات التي طرأت على الصعيد العالمي، فقد عدلت المادة (33) لتحدد واجبات الملك بصفته رأس الدولة، وكونه حكما بين سلطاتها المختلفة كما يلي:

أ- نص البند (أ، ب) من المادة (33) على أن "الملك رأس الدولة، والممثل الأسمى لها، ذاته مصونة لا تمس، وهو الحامي الأمين للدين والوطن، ورمز الوحدة الوطنية، ويحمى شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، و يرعى حقوق الأفراد والهيئات وحرياتهم"[1].

ب- وتكريسا للمبدأ الديموقراطي وإيضاحا لدور الحكومة في إدارة شئون المملكة، عدل البند (جـ) بالنص على أن "يباشر الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه". ووفقا لما استقرت عليه الأنظمة الدستورية العالمية التي تأخذ بالنظام البرلماني أو تلك التي تطعم النظام النيابي ببعض مظاهر النظام الرئاسي، يمارس الملك هذه الصلاحيات بأوامر ومراسيم ملكية. وتوقع المراسيم قبل عرضها على الملك من رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين بحسب الأحوال[2].

ومقتضى ذلك أن الاختصاصات التي منحها الدستور للملك ليباشرها بمفرده تكون أداة إصدارها هي الأوامر الملكية، التي تصدر بتوقيع الملك وحده دون توقيع من رئيس مجلس الوزراء

---

(1) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (33) البند (أ، ب)
(2) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (33) البند (ج)

أو الوزراء. أما الاختصاصات الأخرى التي يباشرها الملك عن طريق وزرائه، فتصدر في صورة مراسيم يوقعها الملك بعد توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين بحسب الأحوال، بما يعني أنه يكتفي بتوقيع رئيس مجلس الوزراء في الحالات التي يكون موضوع المرسوم فيها لا يخص وزارة بعينها أو عدة وزارات.وتوقيع الملك هنا ليس مجرد اعتماد لتوقيع مجلس رئيس الوزراء والوزراء المختصين، بل إن للملك حق الموافقة على المرسوم أو عدم الموافقة عليه وفقاً لما يتراءى له(1).

ج- ونتيجة للأخذ بنظام المجلسين أضيف المشرع البند (و) الى المادة (33) من الدستور البحريني لسنة 2002 ليعطي للملك الحق - بأمر ملكي - في تعيين أعضاء أحد المجلسين (مجلس الشورى) وإعفائهم، ليختلف بذلك تشكيل مجلس الشورى عن تشكيل مجلس النواب الذي يتم عن طريق الانتخاب المباشر من المواطنين، وهو ما يتفق مع الأنظمة الدستورية التي تأخذ بنظام المجلسين، حيث توجب المغايرة في كيفية اختيار أعضائهما(2).

د-لما في ما يتعلق بالامور الادفاعية والتي تحتاج إلى المحافظة على سرية أعمالها، وكانت قيادتها من المهام الأساسية للملك، لكونه المختص بضمان استتباب النظام والأمن وصيانة استقلال الوطن وسلامة أراضيه في الداخل والخارج، تنفيذا للقسَم الذي يؤديه وفقا للبند(ك) من المادة (33)، فقد عدل البند (ز) لتمكين الملك من الوفاء بقسمه، بحيث يتولى قيادة قوة الدفاع وتكليفها بالمهام الوطنية داخل أراضي المملكة وخارجها، وترتبط به ارتباطا مباشرا، وتراعى السرية اللازمة في شئونها. ولا شك أنه لإمكان تحقيق هذه الأهداف فإن ما يصدر عن الملك في شأن ما ورد بالبند (ز) سيكون عن طريق الأوامر الملكية التي يقتصر توقيعها على الملك، حتى في حالة وجود وزير للدفاع(3). وبموجب هذا النص يتولى الملك قيادة قوة الدفاع، ويأمر بتشكيل وحل الأسلحة والوحدات العسكرية، ويشرف على جميع شئونها بما في ذلك الاستراتيجيات الدفاعية عن

(1) عبد العزيز ابل (2010) **المجالس التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجية، السلطة التشريعية في مملكة البحرين**، اللقاء السنوي الواحد والثالثون، منتدى التنمية، البحرين، ص 1

(2) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (33) البند (و)

(3) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (33) البند (ز)

الوطن ومفاهيم استخدام القوة وخطط وبرامج تطويرها لمواجهة التهديدات التي تتعرض لها المملكة وفي إطار التزاماتها الخليجية والإقليمية والدولية، كما أن الملك هو الذي يأمر باستخدام القوة داخل وخارج المملكة.

هـ- وحرصا على تحقيق أكبر قدر من الاستقلال للسلطة القضائية، ونظرا إلى وجود أكثر من جهة قضائية في البحرين ؛ حيث نص الميثاق على ضرورة إنشاء الجهة القضائية التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين، وهو ما حرصت المادة (106) من هذا الدستور المعدل على تنفيذه بإنشاء المحكمة الدستورية، نص البند (ح) على أن يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء، ويعين القضاة بأوامر ملكية بناء على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء. وفي هذا ما يؤكد استقلال القضاء، ويجعله بعيدا عن سيطرة السلطة التنفيذية، حيث يرتبط بالملك رأس الدولة مباشرة. ولا يمنع ذلك . بطبيعة الحال . من أن ينيب الملك عنه في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء من يراه من رؤساء الهيئات القضائية الموجودة حاليا أو التي يمكن أن توجد في المستقبل[1].

و- أضيف البند (ي) متضمنا النص على أن ينشئ الملك ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية وألقاب الشرف الأخرى، وله أن يفوض غيره في ذلك. وتكون ممارسة هذه الاختصاصات والتفويض فيها بأمر ملكي[2].

ز- تنظيما لكيفية أداء الملك اليمين الدستورية، و تحديدا للجهة التي سيؤدي أمامها هذه اليمين عدل البند (ل) من هذه المادة لينص على أن "يؤدي الملك عند توليه العرش في اجتماع خاص للمجلس الوطني اليمين التالية...". ومعنى ذلك أن الملك يؤدي اليمين مرة واحدة عند توليه العرش، فإذا كان قد أداها عندما تولى العرش أمام جهة أخرى غير المجلس الوطني بتشكيله الجديد، فلم يعد مطلوبا إعادة هذه اليمين مرة أخرى أمام هذا المجلس الجديد، ويكتفي باليمين التي أداها قبل ذلك أمام الجهة التي كانت قائمة وقت أدائها[3].

---

(1) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (33) البند (ح)
(2) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (33) البند (ي)
(3) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (33) البند (ل)

أما في ما يتعلق في المادة (35) من دستور 2002 فقد تم تعديل بعض بنوديه لتتوافق مع الأخذ بالنظام الملكي كما يلي:

أ- حيث قام المشرع البحرين بتعديل البند (أ) من المادة (35) من دستور الصادر في عام 1973 لتصبح " للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها" ونظرا إلى أن الدستور يعتبر أعلى القواعد القانونية، فقد ذهب البعض إلى القول بعدم شمول اصطلاح القانون للدستور، في حين يذهب البعض الآخر إلى القول بأن اصطلاح القانون يشمل جميع القواعد القانونية بما فيها الدستور، مما قد يؤدي إلى تفسير البعض لذلك بأن حق اقتراح تعديل الدستور لا يشمله النص على اختصاص الملك باقتراح القوانين. وأمام ذلك تم تعديل البند (أ) من المادة (35) ليمنع أي خلاف في التفسير، وذلك بأن نص صراحة على أن للملك حق اقتراح تعديل الدستور بالإضافة إلى حقه في اقتراح القوانين الذي كان منصوصا عليه في الدستور قبل تعديله(1).

ب- وكذلك عدل المشرع البحريني نص البند (ب) من المادة المذكورة اعلاه لتتوافق مع احكام تعديل مسمى دولة البحرين الى مملكة البحرين، ومن لقب أمير الى لقب ملك. وقد جراء تعديل اخر على هذا البند، حيث عدلت المدة الزمانية لرد جلالة الملك على القوانين وتصديقها، حيث كانت المدة 30 يوماً في الدستور الصادر عام 1973، لتصبح ستة شهور من تاريخ رفع القوانين الى جلالة الملك وفقاً لما ورد في نص المادة 35 البند (ب) من الدستور الصادر في 2002 (2).

ج- وكذلك الحال في نص البند (د) من المادة (35) فبعد إقرار مشروع القانون، الذي رده الملك سابقاً، بأغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، حيث يتم اصداره خلال ثلاثين يوماً (3).

اما فيما يتعلق بالمادة 42 من من الدستور البحريني الصادر في 2002 فقد أضيفت

---

(1) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (35) البند (أ)

(2) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (35) البند (ب)

(3)الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (35) البند (د)

هذه المادة لتقرر في البند (أ) منها، اختصاص الملك بإصدار الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفقا لأحكام القانون الذي ينظمها، وفي البند (ب) اختصاص الملك بدعوة المجلس الوطني إلى الاجتماع وفض أدوار انعقاده بأمر ملكي، وافتتاح دور الانعقاد. وإذا كانت هذه المادة قد نصت في البند (جـ) على حق الملك في حل مجلس النواب بمرسوم، فإنها لم تضف حكما جديدا في هذا الشأن، وإنما نقلت ما كان يتضمنه دستور سنة 1973 في الفقرة الأولى من المادة (65)، بهدف التنسيق بين نصوص الدستور [1].

أما االمادة 43 فقد تم اضافتها من قبل المشرع البحريني الى دسستور البحرين الصادر في عام 2002، وذلك نتيجة للتطور الذي صاحب الديموقراطية في العالم المعاصر، حيث أخذت معظم الدساتير الحديثة بتطعيم النظام النيابي الواسع الانتشار بمبدأ استفتاء الشعب، والذي يعتبر مظهرا من مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة. ولقد سايرت التعديلات الدستورية هذا الاتجاه، وأخذت بالاستفتاء الشعبي، وأشركت بذلك الشعب إشراكا فعليا في ممارسة السلطة [2]. ولذلك أضيفت المادة (43) لتعطي الملك، إذا رأى وجها لذلك، الحق في استفتاء الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، على أن تكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها ونشرها في الجريدة الرسمية، فقد نص هذه المادة على" للملك أن يستفتي الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقا عليه إذا أقرته أغلبية من أدلوا بأصواتهم، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وتنشر في الجريدة الرسمية"[3].

---

(1)الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (42) البند (أ، ب، ج)

(2) أحمد منيسي (2003). **البحرين من الامارة إلى المملكة دراسة في التطور السياسي والديمقراطي**، مرجع سابق، ص 42

(3) الدستور البحريني المعدل لسنة 2002 المادة (43)

المطلب الثاني: الممارسة الانتخابية في البحرين

عند التعرض للمجالس التشريعية فى مملكة البحرين، فإنه لابد من الرجوع الى أوائل القرن العشرين للتعرف على الإرهاصات الأولى لتلك التجربة، حيث ظهرت في أوائل الثلاثينيات من القرن العشرين مطالب شعبية بحرينية متكررة بإقامة مجلس شورى للبلاد يحد من التدخل البريطاني في إدارة شؤونها. وفي عام 1938 تجددت هذه المطالب بإنشاء مجلس تشريعي يشارك من خلاله ممثلو الشعب الأسرة الحاكمة في صنع القرار السياسي وإدارة شؤون البلاد. وقد توحدت في منتصف الخمسينيات مختلف التيارات السياسية بالبحرين في ظل هيئة موحدة أطلق عليها "الهيئة التنفيذية العليا" التي غيرت اسمها لاحقا إلى "هيئة الاتحاد الوطني" بعد أن تم الاعتراف بها من قبل الحكومة كحركة سياسية، وطالبت بالعديد من القضايا أهمها سن دستور للبلاد وإنشاء مجلس تشريعي وتحديث أجهزة الدولة (1).

ففي 16 ديسمبر 1971م، وبمناسبة الاحتفال بالعيد الوطني لدولة البحرين، أعلن أمير دولة البحرين الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة رحمه الله، في بيان للشعب البحريني عن رغبته بتكليف مجلس الوزراء بوضع " مشروع دستور حديث متطور للبلاد" يكفل تطبيق المبادئ الديمقراطية الحديثة والتي تتناسب مع تركيبة الشعب البحرين بحيث يضمن التمثيل الحقيقي لمكونات الشعب كافة. وتنفيذا لهذا البيان فقد شكلت لجنة تحضيرية من أربعة وزراء، كلفها الامير عيسى بن سلمان بإعداد مسودة للدستور الجديد. وبعد عدة اجتماعات دامت بضعة شهور أعدت اللجنة الوزارية مسودة دستور للبلاد وأوصت مجلس الوزراء بوضع خطة زمنية لدارسة مشروع الدستور من قبل المجلس المذكور ثم عرضه على المجلس التأسيسي لمناقشته وإقراره (2).

---

(1) مجلس التعاون لدول الخليج العربية (2002)، التقرير الإستراتيجي الخليجي، التفاعلات داخل دول مجلس التعاون، عام البحرين، الرياض، ص 58-59

(2) غباش، حسن (2010)، **الجذور الثقافية للديمقراطية في الخليج الكويت والبحرين (تاريخ الشعوب الصغيرة)**، ط1، عمان، دار الفرابي، ص 219

وعلى ضوء هذه التوصية أصدر الأمير عيسى بن سلمان رحمه الله المرسوم الاميري بقانون رقم (12) لسنة 1972م والصادر في 20 يونيو 1972م بشأن إنشاء مجلس تأسيسي لإعداد دستور للدولة، حيث نصت المادة الأولى منه على: " ينشأ مجلس تأسيسي لوضع مشروع دستور للبلاد، ويتألف من أثنين وعشرين عضواً ينتخبهم الشعب بطريق الانتخاب العام السري المباشر، ومن عدد لا يزيد عن عشرة أعضاء يعينون بمرسوم، ويكون الوزراء أعضاء في المجلس بحكم مناصبهم"(1).

وكذلك أصدر سموه المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1972م والصادر في 16 يوليو 1972م، فيما يتعلق بتنظيم أحكام الانتخاب للمجلس، وجاء في المادة (8) منه بإجراء الانتخابات العامة للمجلس التأسيسي في الأول من ديسمبر 1972م. وفي ذلك اليوم، انتخب شعب البحرين 22 عضواً للمجلس التأسيسي، وفي يوم 9 ديسمبر 1972م، أصدر الأمير مرسومين، الأول: يقضي بتعيين ثمانية أشخاص كأعضاء في المجلس التأسيسي بالإضافة للأعضاء المنتخبين والثاني: يدعو المجلس التأسيسي (المكون من 22 عضواً و 8 أعضاء معينين، و 12 وزيراً بحكم مناصبهم) للانعقاد يوم 16 ديسمبر 1972م، وذلك بمناسبة العيد الوطني للبحرين، وقد افتتح الأمير الجلسة الأولى للمجلس بكلمة سامية، وبعدها باشر المجلس أعماله منذ ذلك اليوم في مناقشة أحكام مشروع الدستور الذي قدمته الحكومة لأعضاء المجلس التأسيسي لإقراره بعد إدخال التعديلات الضرورية عليه(2).

وقد حددت مدة المجلس المذكور لإقرار مواد الدستور بستة شهور ابتداء من تاريخ أول جلسة في 16 ديسمبر 1972. وانتهى بالفعل المجلس التأسيسي من مراجعة وتعديل مشروع الدستور، مادة مادة، في 26 مايو 1973م، وقد تليت مواد الدستور المقترحة بعد التعديلات عليها

---

(1) العربي بلا (2007)، التجربة الديمقراطية في مملكة البحرين (الأسس، الواقع، التحديات والآفاق المستقبلية)،**مجلةالتاريخ العربي**، العدد 42 .
http://www.attarikh-alarabi.ma/Html/Adad42partie10.htm

(2) عبد النبي العكري (2008) عقبات الانتقال إلى نظام حكم ديمقراطي في البحرين، موقع الجماعة العربية للديمقراطية،5 مارس/آذار 2008، ص 04

في جلسة خاصة في 2 يونيو 1973م. وكانت أخر جلسة للمجلس – الجلسة الختامية–بتاريخ 9 يونيو 1973م. وقد عقد المجلس التأسيسي 45 جلسة، منها 9 جلسات سرية لمناقشة اللائحة الداخلية للمجلس [1].

لقد سلكت البحرين مسلك الكويت في إعداد دستور دائم للبلاد، فالدستور البحريني في نصوصه مستقى من الدستور الكويتي، فهو مطابق له ومشابه من حيث الأحكام والمواد والصياغة الحرفية، مع فوارق طفيفة لا تكاد تذكر، ويرجع ذلك إلى ان حكومة البحرين استعانت بالدستور الكويتي والاستهداء بمبادئه، وطلب مشورة خبرائه وما ينتج عنه وأعقبه من صدور مذكرة تفسيرية ووقائع تطبيقية أفرزتها الممارسة العملية في التطبيق أعانت على تنظيم الصياغة وإقرار الأحكام وسهلت للحكومة الطريق للبحث والدراسة والنقاش [2] .

وبعد إنجاز عملية إعداد دستور البلاد، فقد واصلت قيادة البحرين الحفاظ على مبدأ مشاركة الشعب في تحمل المسؤولية جنباً إلى جنب مع قيادته – برغم الظروف الصعبة التي وجهتها البحرين في مرحلة ما بعد الاستقلال وإعلان قيام الدولة – وتنفيذاً لما جاء في الدستور، وإدراكاً من القيادة السياسية في البلاد بأن إنشاء مجلس وطني، هو من المطالب الشعبية الملحة التي وعدت بتنفيذها، أصدر الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة أمير دولة البحرين في 11 يوليو 1973 م مرسوماً بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني، وجاء في المادة الأولى من هذا المرسوم: " بتأليف المجلس الوطني من ثلاثين عضواً، ينتخبهم الشعب بطريق الانتخاب العام السري المباشر، ويكون الوزراء أعضاء في المجلس الوطني بحكم مناصبهم". 114 مرشحاً يتنافسون على مقاعد أول مجلس وطني وشهد صباح يوم الجمعة السابع من ديسمبر عام 1973، بدء العملية الانتخابية، حيث تنافس 114 مرشحاً على ثلاثين مقعداً، وكان المرشحون يمثلون كافة

(1) صحيفة الوسط البحرينية (2010) **النازحون من الريف:(الكتلة الدينية) في برلمان 1973**، العدد: 2968، الجمعة 22 أكتوبر 2010، ص 4

(2)صحيفة الوسط البحرينية (2010) **النازحون من الريف:(الكتلة الدينية) في برلمان 1973**، المرجع السابق، ص 4

فئات واتجاهات الشعب البحريني. وبلغ عدد الذين سجلوا أسماءهم في جداول الناخبين 27 ألف ناخب مقارنة بنحو 22 ألف ناخب في انتخابات المجلس التأسيسي. فبقدر إدراك الحكومة لأهمية وجود مجلس وطني لاستكمال المسيرة الديمقراطية في البلاد، كان هناك إقبال من الشعب على العملية الانتخابية [1].

وبعد أن اكتملت صورة المجلس الوطني وتمت تسمية أعضائه عبر انتخابات عامة، أصدر أمير البلاد في 10 ديسمبر 1973م، موعداً لدور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي الأول. وبناءاً على ما تنص عليه المادة رقم (33) من الدستور، تقدم رئيس الوزراء باستقالة الحكومة في 11 ديسمبر 1973م إلى الأمير. وصدر في اليوم ذاته الأمر الأميري بقبول الاستقالة. واستكمالا للإجراءات الدستورية، أصدر أمير البلاد في اليوم التالي (12 ديسمبر) أمراً أميرياً، كلف بمقتضاه الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة برئاسة الوزارة الجديدة. وقبل مرور 72 ساعة على إعادة تكليفه، رفع رئيس الوزراء إلى أمير البلاد رسالة تشكيل الوزارة الجديد.ويعتبر اليوم السادس عشر من ديسمبر عام 1973م، البداية التاريخية لبدء التجربة النيابية في البحرين، حيث عقد المجلس الوطني أول جلسة له في هذا التاريخ، حيث قام أمير دولة البحرين الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة بإلقاء الخطاب الأميري بمناسبة افتتاح المجلس الوطني. بعد ذلك ألقي رئيس الوزراء كلمة شكر، ثم بدأت على أثرها المرحلة الإجرائية، حيث أدى رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة والمجلس الوطني اليمين الدستورية، وذلك تمهيداً لبدء اجتماعات المجلس. وفي يوم الأحد 23 ديسمبر 1973م [2].

عقد المجلس الوطني أولى جلساته العملية. ولم تمر سوى بضعة أسابيع، حتى ظهر واضحاً أن وقائع هذه الجلسات تمر بفترات من الأخذ والرد والشد والجذب، والمناقشات البعيدة عن

---

(1) غباش، حسن (2010). **الجذور الثقافية للديمقراطية في الخليج الكويت والبحرين (تاريخ الشعوب الصغيرة)**، مرجع سابق، ص 221

(2) سلمان سالم، **المجلس الوطني المنحل والإشكالات السياسية**، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر التغيير الديمقراطي، 31أغسطس، 2013، http://alwefaq.net/cms/2013/08/31/22405/

الموضوعية. وأستمر الأمر على هذا الحال، حتى حان موعد نهاية انعقاد الفصل التشريعي الأول للمجلس الوطني في 30 يونيو 1974م. واستكمالاً للمسيرة الديمقراطية، بدأ المجلس الوطني دور الانعقاد العادي الثاني في الفصل التشريعي الأول، وذلك في صباح يوم الأربعاء 22 أكتوبر عام 1974م. وقام أمير البلاد بافتتاح أولى جلسات هذا الدور أيضاً. واستمرت اجتماعات المجلس تشهد قدراً من السخونة التي تصاعدت حدتها تدريجيا حتى صدور المرسوم الأميري في 23 يونيو 1975م، بفض دور الانعقاد الثاني للفصل التشريعي الأول للمجلس الوطني، إلا أنه إزاء الخلافات التي نشبت وتفاقمت بين الحكومة وبعض أعضاء المجلس والتي هددت استقرار الوضع السياسي وسير شؤون الدولة(1).

وبعد أن وصلت محاولات تسوية هذه الخلافات إلى طريق مسدود، لم يجد رئيس الوزراء بداً من أن يتقدم باستقالة الوزارة إلى أمير البلاد في 24 أغسطس عام 1975م، واضعاً في اعتباره وهو يقدم هذه الاستقالة أن يحفظ للديمقراطية هيبتها. وقد جاء في خطاب الاستقالة: " إن الوزارة أخذت على عاتقها استكمال التشريعات الضرورية اللازمة لمرحلة الاستقلال... ولكن الوزارة لم تجد في المجلس الوطني عوناً لها في ذلك، رغم محاولاتنا المخلصة التي بذلناها خلال عامين، إذ سادت مناقشاته أفكار غريبة عن مجتمعنا وقيمنا...واتجهت إلى الإثارة والإهاجة والتحريض والمزايدة، وعملت على بث الفرقة وروح الكراهية، غير مقدرة للضرر الذي يعود على الوحدة الوطنية من جراء ذلك"(2). ودأب بعض الأعضاء على زرع العراقيل والمشاكل داخل المجلس، في الوقت الذي كانت فيه البلاد حكومة وشعباً في أمس الحاجة للتماسك والتكاتف. فلم يكن قد مضى على استقلال البلاد سوى فترة قصيرة. وكان من الأولى تكثيف الجهود لتحديث النظام الإداري، ولتنشيط الاقتصاد الذي كان في حالة ركود. ولقد وصلت العلاقات في الأيام الأخيرة بين الحكومة

---

(1) سلمان سالم، **المجلس الوطني المنحل والإشكالات السياسية**، المرجع السابق

(2) صحيفة الوسط البحرينية، النازحون من الريف:(الكتلة الدينية) في برلمان 197، ص 5

والمجلس الوطني إلى أن يقف بعض أعضاء المجلس، وبشكل شبه دائم، ضد أي اقتراحات تقدمها الحكومة، وذلك من منطلق اعتقادهم بأن الديمقراطية هي أساساً الاختلاف مع الحكومة[1].

وقد توقفت الحياة النيابية في البحرين قرابة ثلاثة عقود تكررت خلالها المطالب بعودة الديمقراطية، متخذة في البداية شكل عرائض ترفع للأمير كان أبرزها تلك العريضة التي رفعها نخبة من المثقفين وسميت "عريضة النخبة"، ثم أعقبتها عريضة أخرى وقع عليها عدد كبير من المواطنين تحت اسم "العريضة الشعبية"، وتطالب بالعودة إلى الحياة النيابية وإقامة نظام حكم يتأسس على الديمقراطية والمشاركة الشعبية. وقد حاول الأمير الراحل الشيخ عيسى بن سلمان الاستجابة للمطالب الشعبية فأصدر أمرا أميريا رقم (9) لسنة 1992 بإنشاء مجلس شورى (معين)، إلا أن هذه الصيغة لم تكن كافية ولم تجد قبولا أو مصداقية لدى الشعب البحريني، الأمر الذي دفع الحياة السياسية إلى مزيد من الاحتقان وأوجد في الشارع السياسي البحريني حالة من الغليان اتخذت أشكالا متباينة من العنف [2].

وتولى الشيخ حمد الحكم في مارس 1999 عقب وفاة أبيه الشيخ عيسى بن سلمان، ومعه بدأت البحرين تستعد للدخول في عهد جديد تصحح به المسار وتبدأ تجربتها النيابية الثانية، إذ اتخذ الأمير الجديد عدة خطوات جادة أهمها ميثاق العمل الوطني وهو وثيقة سياسية تضمنت مبادئ عامة وأفكارا أساسية الغاية منها تحديد مسارات العمل الوطني حاضرا ومستقبلا، بما في ذلك التوجهات التي تحكم نطاق وطبيعة التعديلات الدستورية المراد إدخالها. ورغم ما في هذا الميثاق من تطورات ديمقراطية هامة فإن بعض خبراء القانون في البحرين اعتبروا أن هذا الاستفتاء واستنادا إلى بنود دستور 1973 غير دستوري، إذ لا توجد في هذا الدستور أي مادة تنص على الاستفتاء كوسيلة من وسائل الديمقراطية المباشرة أو على اعتباره شكلا من أشكال المشاركة

---

(1) عمر الحسن، مسار الحوار الوطني وتطورات المشهد السياسي في البحرين،مركز الجزيرة للدراسات، http://studies.aljazeera.net/reports

(2) العلوي، مجيد (2001). **البحرين.. إنجازات وفرص وتحديات**، صحيفة الشرق الأوسط، لندن، 12 فبراير 2001

الشعبية في الشؤون العامة. كما أن مسألة إنشاء مجلس الشورى التي جاءت في ديباجة الميثاق وتحديد اختصاصاته في "إبداء الرأي والمشورة" تعني أن قراراته غير ملزمة، وهو ما لاقى اعتراضات كثيرة لدى العديد من القانونيين والسياسيين(1).

الا ان البعض كان يرى إن مجلس الشورى لا يعني أنه بديل عن المجلس التشريعي الذي ستمنح له الصلاحيات التشريعية الكاملة، أما مجلس الشورى الذي سيضم خبراء عديدين وأهل اختصاص وشخصيات عامة فإن الهدف من إنشائه هو الاستفادة بآرائهم وعمق مناقشاتهم للقضايا العامة أو تلك التي تطرح على المجلس التشريعي. وقد جاءت ذروة التطورات الديمقراطية التي شهدها المجتمع البحريني حينما أعلن الملك حمد بن عيسى موعد إجراء انتخابات برلمانية حرة ومباشرة فى 24 أكتوبر2002 لاختيار أعضاء مجلس تشريعي (برلمان)(2).

وبالنظر الى مشروع الإصلاح السياسي في مملكة البحرين والذى كانت بداياته الفعلية مع ظهور المجلس النيابي في 14 ديسمبر 2002 م. فعملية إعادة البناء السياسي في البلاد، والتي بدأت منذ اليوم الأول لاعتلاء جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة الموقع الأول في إدارة شؤون البلاد، شهدت تطورات كثيرة ومتواصلة صوب تحقيق الأهداف الوطنية المستقبلية وفقا للمنهج الديمقراطي القائم علي أساس الشورى بين القيادة والشعب. ومن خلال ميثاق العمل الوطني الذي أقره شعب البحرين في استفتاء عام يجري لأول مرة في تاريخ البلاد، بما يقرب من الإجماع. وكذلك من بنود دستور المملكة الذي صدر عام 2002 م بناء على الإرادة الشعبية المتمثلة في الاستفتاء على الميثاق، يتضح وجود تجربة ديمقراطية وليدة فى المملكة. وقد جاء البرلمان البحريني، على غرار النظام البرلماني البريطاني وبعض الدول التي تعمل بنظام المجلسين، حيث يتكون من مجلسين أحدهما منتخب، هو مجلس النواب، والآخر معين، وهومجلس الشورى، ويتألف الإطار التشريعي القائم على مبدأ فصل السلطات، الذي أسس المجلس الوطني من قانون مباشرة

---

(1) طايع، عبد العزيز (2007)، **تاريخ شبه الجزيرة العربية المعاصر**، ط1، القاهرة، الدار الحديثة للنشر والتوزيع، ص 144

(2) المرجع السابق، ص 145

الحقوق السياسية، وقانون مجلسي الشورى والنواب، ونظام المحافظات، وقانون الرقابة المالية، ويقوم كل من هذه التشريعات على المبادئ الديمقراطية التي أقرها الدستور المعدل لسنة 2002م[1].

ويضمن قانون مباشرة الحقوق السياسية نزاهة العملية الانتخابية، ويقوم على الالتزام بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وينص القانون على أن المواطنين–رجالاً ونساءً–يتمتعون بحق التعبير عن آرائهم في الاستفتاءات طبقًا للمادة (43) من الدستور، وحق انتخاب ممثليهم في مجلس النواب طبقًا للمادة (56) من الدستور، كماأوضح القانون الشروط المطلوبة لممارسة هذه الحقوق[2].

والمجلس الوطني المكون من مجلس الشورى ومجلس النواب هما السلطة التشريعية للبحرين، ولمجلس النواب، سلطات إضافية تتمثل في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويضم كل مجلس "40" مقعدًا، وطبقًا للدستور وقانون مجلسي الشورى والنواب، يجب تمرير كل التشريعات في مجلس النواب أولاً، والذي يكون لديه خيار تعديل أو رفض القوانين، وبمجرد تمرير التشريع يذهب إلى مجلس الشورى، والذي له نفس سلطة رفض التشريع أو إعادته إلى مجلس النواب مع التعديلات، وفي حالة عدم إقرار مجلس الشورى قانونًا وافق عليه النواب، يعود إلى مجلس النواب من أجل قراءة ثانية له، قبل أن يتم رفعه إلى مجلس الشورى مرة ثانية، وإذا تم رفض القانون مرة أخرى من جانب مجلس الشورى، ينعقد المجلسان معاً في جلسة مشتركة ويتم اتخاذ القرار في الأمر بتصويت الأغلبية في المجلسين معاً. ولا تكون سلطة الرقابة إلا لمجلس النواب المنتخب، والتي تعطيه حق مساءلة أي وزير في الحكومة والتصويت بحجب ثقة البرلمان عنهم، كما أنه يستطيع أيضاً تشكيل لجان تحقيق للنظر في قرارات السلطة التنفيذية، ويكون له سلطة الإفصاح عن النتائج التي يتوصل إليها[3].

---

(1) اسماعيل، محمد صادق (2010). **الديمقراطية الخليجية.. انجازات واخفاقات**، ط1، القاهرة، دار العربى للنشر، ص136

(2) الاحمرى، محمد بن ابراهيم، **دراسة تحليلية للتاريخ السياسى لدول مجلس التعاون الخليجى**، مرجع سابق، ص 60

(3) اسماعيل، محمد صادق (2010)، **الديمقراطية الخليجية.. انجازات واخفاقات**، مرجع سابق، ص 140

ومن خلال ما سبق يمكن القول انه منذ تولي صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة مقاليد الحكم في البلاد والبحرين تمر بمرحلة انتقالية نحو شكل من أشكال الحياة السياسية القائمة على مشاركة المواطنين في صنع القرار، والتي بدأت بعد التصويت على الميثاق الذي حدد المبادئ الأساسية للحكم في البحرين، وانتهت بتشكيل المؤسسة التشريعية بغرفتيها الشورى والنواب، التي وضعت نصب عينيها تحقيق الأهداف التي تعكس تطلعات المواطنين ولعل اهمها(1):

1- تطوير البنية التشريعية بالمملكة من خلال سن التشريعات والقوانين التي تعالج قضايا المجتمع البحريني.

2- الارتقاء بالخدمات التي تقدمهاالسلطة التنفيذية للمواطن من خلال المراقبة الحثيثة لأداء وزارات الدولة ومؤسساتها.

3- توطيد دولة القانون مع تثبيت استقلال القضاء. وضبط قواعد المراقبةالشعبية لتسيير الشأن العام.

4- الشفافية في التعامل مع الثروات العامة.وترشيد إدارة الدولة وتحريرها من مراكز النفوذ لذوي المصالح الخاصة.

5- تمكين المواطن من حقه الكامل في المواطنة وتعزيز علاقة الثقةوالاحترام المتبادلة مع الحاكم، واعتبار المواطن الأساس والغاية من مشروعالتنمية.

6- تعزيز دور المجتمع المدني وإشراك الجمعيات الأهلية في تدبير القضاياالتي لها علاقة بشؤون المواطن وإشراكها في بلورة المشروع المجتمعي الذي نطمح جميعالتحقيقه.

7- تحويل علاقة الدولة بالمجتمع من التخويف والإخضاع إلى الثقةالمتبادلة.وانتقال السياسة من العلاقة بين الدولة والمجتمع إلى علاقةالمجتمع مع بعضه البعض.مع السعى نحو وضع آليات حقيقية لعلاج القضايا المعقدة بالمجتمع والتي من أبرزها مشكلة البطالة

---

(1) اسماعيل، محمد صادق (2010)، **الديمقراطية الخليجية.. انجازات واخفاقات**، مرجع سابق، ص 143

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للمجلس الوطني البحريني.

التمهيد:-

يشترط الدستور أن يجتمع مجلس الشورى عند اجتماع مجلس النواب، ويكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين وإذا حُل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الشورى، وهذا يعني ارتباط عمل المجلسين معاً. ولكن من الضروري ملاحظة أن عمل مجلس الشورى يرتبط عضويا في مسألة التشريع بعمل مجلس النواب حيث أن أدوار الانعقاد واحدة، وبدء التشريع الفعلي بعد صياغة مشروع القانون تنطلق من مجلس النواب وتأتي التعديلات لاحقاً من مجلس الشورى على أي مشروع قانون أو تعديل على قانون نافذ أقره مجلس النواب .وهذه الصلة تحدد في واقع ألامر الدور الجوهري لمجلس النواب في إدخال ما يراه من تعديلات جوهرية وصياغات قانونية في بداية عملية التشريع التي تبدأ من لجانه المختصة. فالسلطة التشريعية وفق الدستور البحريني يتولاها الملك والمجلس الوطني فقرة (ب) من المادة (32)[1]. ولذلك فأننا نعرض ألأحكام الخاصة بالمجلس الوطني في ثلاث مطالب، من اجل المزيد من الايضاح لطبيعة العلاقة بين المجلسين.

المطلب الاول: تكوين المجلس الوطني

المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الوطني

المطلب الثالث: ضمانات أعضاء المجلس الوطني

المطلب الاول: تكوين المجلس الوطني

يأخذ الدستور البحريني بنظام المجلسين وهو نظام تلجأ إليه بعض الدول لأسباب مختلفة، فنجده في الدول الاتحادية إذ يكون هناك مجلس يمثل شعوب الولايات ومجلس يمثل شعب الدولة المتحدة، ومثال ذلك نجده في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد يوجد في بعض الدول الموحدة ولكن أحد المجلسين لا يأتي عن طريق الاقتراع المباشر، وهذه هي الحال في فرنسا وفي المملكة الاردنية الهاشمية. ووظيفة المجلس الثاني في هذه الحالة تخفيف اندفاع المجلس الأول ولكن

---

(1) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002، المادة (32) فقرة (ب)

الكلمة الأخيرة فى التشريع تنعقد للمجلس المنتخب وفق نظام الاقتراع المباشر (1).

وقد يستمر بقاء المجلس الثانى لأسباب تاريخية ويكون دوره في هذه الحالة أقرب للدور الاستشاري وهذه هي الحال في بريطانيا. أما في البحرين فأن نظام المجلسين قائم على التعادل بينهما من حيث عدد الأعضاء والاختصاصات فلا يعتبر التشريع موافقآ عليه الا إذا ما انجزه المجلسان كل من جهته فأن حدث اختلاف بينهما اجتمع المجلسان (مجلس الشورى ومجلس النواب) على تشكيل مجلس واحد يسمى المجلس الوطني ويرأس الاجتماع رئيس مجلس الشورى ويصدر القرار بموافقة أعضاء المجلس الوطني، كما هو الحال في الاردن(2)

والأحكام الخاصة بمجلس الشورى من حيث تكوينه قائمة على تعيين أعضائه الأربعين بأمر ملكي كما أن رئيسه يعين بأمر ملكى أيضأ، ووجوده مرتبط بوجود مجلس النواب ولذلك فأنه لا يجتمع إذا ما حل مجلس النواب ونلاحظ أنه بعد الحل يجب أن تجرى انتخابات المجلس الجديد خلال أربعة أشهر والا عاد المجلس القديم بناءاً على المادة (64) فقرة (أ) ومع ذلك فأن الفقرة (ب) من المادة ذاتها تعطي للملك، بناء على تصور من مجلس الوزراء، الحق بتأجيل الانتخاباث، كما أن الفقرة ج تعطي للملك الحق بإعادة المجلس القديم دون انتخابات جديدة وفي هذه الحالة يبدأ فصل تشريعي جديد بالنسبة للمجلس القديم(3).

المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الوطني:

للمجلس الوطني (مجلس الشورى ومجلس النواب) اختصاص تشريعى واختصاص رقابي ونلاحظ أن دور المجلسين متطابق في الإختصاص التشريعي ولكنه متباين عند ممارسة الاختصاص الرقابي.

---

(1) ابل،عبد العزيز، (2010)، **المجالس التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجية، السلطة التشريعية في مملكة البحرين**، اللقاء السنوي الواحد والثالثون، منتدى التنمية، البحرين، ص 17

(2) المرجع السابق، ص 18

(3) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002، المادة (64) فقرة (أ)

الفرع الاول: الاختصاص التشريعي

فيمارس الاختصاص التشريعي مناصفة بين مجلس النواب المنتخب ومجلس الشورى المعين وفق أسلوب الذهاب والإياب، بمعنى حالة رفض مشروع القانون من احد طرفي المجلس التشريعي فانه يرفع الى الطرف الاخر للنظر فيه، وذلك وفقاً لاحكام المواد من (81) إلى (84) من الدستور البحريني لسنة 2002 وعند تعذر الاتفاق بين المجلسين يجتمعان معا على شكل مجلس وطني برئاسة رئيس مجلس الشورى ويجب لأقرار الموضوع أن توافق الأغلبية عليه في المجلس الوطني علمآ بأن رئيس المجلس الوطني هو رئيس مجلس الشورى المعين وفقاً لأحكام (مادة 85) من الدستور البحريني لسنة 2002 و التي تنص على" إذا اختلف المجلسان حول مشروع أي قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس الشورى لبحث المواد المختَلف عليها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وعندما يرفض المشروع بهذه الصورة، لا يقدَّم مرة ثانية إلى المجلس الوطني في الدورة نفسها" [1].

ولا يشارك الرئيس بالتصويت الا عند تساوي أصوات المؤيدين والمعارضين مادة (103). وإذا ما رفض المشروع نتيجة عدم توافر الأغلبية المؤيدة لا يقدم للمجلس الوطني مرة أخرى في ذات دور الانعقاد .ونلاحظ على الاختصاص التشريعي للمجلس الوطني ما يلي[2]:

1- ان التنظيم السابق يتعارض مع مفهوم الديموقراطية التى تقتضي أن يمارس الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه المنتخبين سلطة التشريع والرقابة بإعتباره مالك للسيادة، في حين أن التنظيم القائم جعل السيادة في التشريع مناصفة بين المنتخبين والمعينين .

2- يلزم أن يصدق الملك على قرار المجلس الوطني أو المجلسين النيابي والشورى أما تصديقاً حقيقياً أو تصديقاً حكمياً بعدم الاعتراض على القانون الذي تم إقراره خلال ستة أشهر.

---

(1) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002 من المادة (81) الى (84) و المادة (85)

(2) بوصفوان، عباس، (2012)، البحرين: تعديلات دستورية هشة تكريس ألازمة ولا تلقى صدى محليا ودوليا، مركز البحرين للدراسات، لندن، ص 3

ونلاحظ أن النص يعطي الملك حق الاعتراض خلال شهر من إقرار القانون من قبل مجلس الأمة واذا مضى شهر على مشروع القانون دون اعتراض من قبل الملك يعتبر القانون قد تم التصديق عليه حكما، وتقرر المذكرة التفسيرية للدستور البحريني أن مدّ فترة الاعتراض الى ستة أشهر تجد مبررها في حقيقة أن مراجعة القانون من قبل الملك أمر يحتاج للتروى خاصة وأنه يستطيع أن يعرض القانون على المحكمة الدستورية ونحن مع إقرارنا بان الأمر يحتاج الى تروى فأننا نلاحظ أن إجراءات مناقشة اقتراحات القوانين ذات المصدر غير الحكومي تستلزم وفق الدستور البحريني الجديد، أن تعرض على الحكومة ولا تقبل للنقاش الا إذا احالتها الحكومة بنفسها للمجلس، كما أن الحكومة كما سوف نرى تملك احالتها فى ذات دور الانعقاد أو في دور الانعقاد اللاحق، وهو ما يعني أننا أمام اقتراح قد قدمت فكرته منذ فترة كافية وقد نوقش أمام المجلس المنتخب وأمام المجلس المعين وكل ذلك يترك فرصة كافية للملك لدراسته وتقييمه، وهذا يعني أن مدة الستة أشهر بعد كل هذه الإجراءات تصبح غير ملزمة [1].

ويملك الملك حق الاعتراض على قرار المجلس ويكون ذلك بمرسوم مسبب يحدد فيه ميعاداً يستطيع فيه المجلس الوطني تجاوز اعتراض الملك بأغلبية الأعضاء المكونين للمجلس، ونحن نعتقد أن هذا الحكم غير مبرر من الناحية المنطقية ما دام الملك يعين نصف أعضاء المجلس الوطني . وأن كان أعضاء المجلس الوطني (المعينون والمنتخبون) يملكون حق اقتراح القانون الا أن هذا الاقتراح لا يناقش الا إذا ما قدمته الحكومة نفسها مادة (81) ولذلك على المجلسين إحالة الاقتراحات للحكومة ولها أن تقدم هذه الاقتراحاث لمجلس النواب في دور الانعقاد نفسه أو في دور الانعقاد الذي يليه، وكل ذلك يقلص الى حد بعيد من حق أعضاء المجلس الوطني في اقتراح القوانين[2].

(1) المرجع السابق، ص 4
(2) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002، المادة (81)

أما تكوين مجلس النواب فتحكمه القواعد التالية :

أ- **توافر شروط المرشح:** يجب على المرشح لمجلس النواب البحريني ان تتوفر فيه أحكام المادة (57) من الدستور البحريني لسنة 2002 وهي في أغلبيتها مما هو معتاد عليه في القانون المقارن مثل التمتع بالجنسية والسن المناسب للترشح والمستوى التعليمي ولكن ما يجب الوقوف عنده هو الحكم الوارد في الفقرة (د) من المادة (57)، فالفقرة تقرر عدم جواز ترشيح من كان عضواّ في مجلس النواب أو مجلس الشورى وأسقطت عضويته نتيجة قرار عن أحد المجلسين المذكورين ويستمر هذا المانع من الترشيح قائماً طوال الفصل التشريعي الا إذا قرر المجلس المسقط للعضوية وقف هذا المنع [1] .

ب- **الطعون الانتخابية:** أن النظر في المنازعات الانتخابية قد أنيطت بمحكمة التمييز وهي أعلى محكمة في السلم القضائي للدولة، والحل السابق قد تم تبنيه بالرغم من تقرير الدستور لقضاء دستوري، وفي الواقع فأن هذا المسلك، وأن كان لا يتضمن مساساً بالضمانات الواجب تقريرها في منازعة من هذا النوع، الا أن العمل فد جرى في القانون المقارق على إناطة هذا النوع من المنازعات بالقضاء الدستوري[2].

ج- **مدة الفصل التشريعي:** مدة الفصل التشريعي الأصل فيها أنها أربع سنوات ميلادية من تاريخ اول جلسة يعقدها مجلس النواب وفقاً لاحكام المادة (58) من دستور البحرين 2002 وتعديلاته، وقد تقل عن ذلك في حالة الحل. ولكن يجوز للملك أن يمد الفصل التشريعي بأمر ملكي مدة لا تزيد عن سنتين.

ثانياً: الاختصاص الرقابي:

الاختصاص الرقابي هو العنصر الثاني من عناصر السيادة الشعبية الى جانب التشريع ويقرر الدستور البحريني عددآ من أدوات استكمال الاختصاص الرقابي وهى : السؤال، وإبداء الرغبات،

---

(1) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002، المادة (57) الفقرة (د)

(2) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002 المادة (62)

والتحقيق، والاستجواب، وطرح الثقة. ويعطي الشكل الأول (السؤال) من الاختصاص الرقابي للمجلس المنتخب والمجلس المعين أما بقية الأشكال فينفرد بها أعضاء المجلس المنتخب [1] .

ا- الأسئلة: وهو اسلوب متاحة في جميع البرلمانات، مع تفضيل واضح للأسئلة الخطية على الأسئلة الشفوية في معظم البرلمانات. بعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات تقوم بتسهيل استخدام هذه الاداة، امام النواب الذين يطرحون أسئلة أو المهل للإجابة أو للجهة التي يتوجه اليها السؤال، في حين أن البعض الآخر يحدد شروطا" صعبة لثني النواب عن توجيه الأسئلة[2]. ووفقاً لاحكام المادة (91) من الدستور البحريني لسنة 2002 يمارس كل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب الحق في توجيه الاسئلة الكتابية للوزراء حول مسائل تحق ضمن تخصص الوزراء من اجل الاستضاح، وللسائل سواء كان عضو في مجلس الشورى او عضو في مجلس النواب وحده حق التعقيب ولمرة واحدة فأن أضاف الوزير شي جديدآ فيما يتعلق بموضوع المساءلة، تجدد حق عضو النواب او الشورى التعقيب من جديد[3].

2 – ابداء الرغبات: من الاساليب المتاحة في برلمانات كالبرلمان البحرين والكويت واليمن. وتقوم على ابداء رغبات النائب او المجلس للحكومة في المسائل العامة وان تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك[4]. وهو حق لأعضاء مجلس النواب الأصل فيه أن الحكومة غير ملزمة بإجابة الطلب المقترح ولكنها ملزمة بتوضيح سبب عدم الإجابة، وبالرغم من أن هذا الاختصاص ليس شكلاً رقابياً بذاته ولكنه يفتح باب الرقابة من خلال توضيح الحكومة المكتوب عند عدم تحقيق الطلب مادة (68) [5].

3 – التحقيق: وهو حق تقرره المادة (69) من الدستور البحريني لسنة 2002 لأعضاء مجلس

---

(1) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002

(2) إيلي خوري، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني، ورشة عمل إقليمية، 16-17 تشرين الاول 2009، ص 3

(3) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002

(4) إيلي خوري، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني، مرجع سابق، ص 3

(5) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002، المادة (68)

النواب بتشكيل لجان خاصة بالتحقيق او انتداب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الامر الداخلية ضمن اختصاص المجلس، وقد تم اضافة تحديد زمني معين لتقديم نتائج التحقيق الى هذه المادة من الدستور، حيث يجب على اللجنة تقديم تقريرها الى المجلس خلال أربعة أشهر[1]، في حين لم يرد في دستور البحرين لسنة 1973 في مادته (74) اي تحيد زماني لتقديم نتائج التحقيق، وهدف المشرع من هذا التحديد الزماني المحافظة على استقرار الأمور بصورة سريعة حتى لا يؤدي عدم البت فيها خلال فترة معقولة إلى التساؤلات والخلافات[2].

4- الاستجواب: اعطى الدستور البحريني لسنة 2002 في مادته (65) أعضاء مجلس النواب حق في توجيه استجوابات إلى أي من الوزراء عن الأمور الداخلة في اختصاصه، ووضعت هذه المادة شروطا لقبول الاستجواب ومواعيد لمناقشته، وأجازت أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب.

ولقد خلا هذا النص من تحديد الطريقة التي يتم بها مناقشة الاستجواب تاركا ذلك للائحة الداخلية للمجلس كما هو الشأن في سائر الدساتير التي تقرر الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية. وإعمالا لذلك نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب على الطريقة التي تتم بها مناقشة الاستجواب وإجراءات هذه المناقشة [3]. الا أننا من خلال النظر في دستور البحرين لسنة 1973 ودستور سنة 2002 نجد أن من خلال سلطات عضو البرلمان في دستور 2002 قد قرر له الدستور إستجواب الوزراء بشرط ألا يكون السؤال متعلقا بالسائل أو احد أقاربه حتى الدرجة الرابعة.[4].

ونلاحظ على أدوات الرقابة السابقة أنها مقيدة بقيد عام وهو عدم جواز استخدامها إذا كان في ذلك مصلحة للعضو أو أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه، ونحن نعتقد أن

(1) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002، المادة (69)

(2) دستور مملكة البحرين لسنة 1973، المادة (74)

(3) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002، المادة (65)

(4) الجزيرة نت: http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/3

هذا القيد يتعارض مع طبيعة النظام النيابي ويتعارض من الناحية المنطقية مع حكم الفقرة (أ) من المادة(89) من الدستور ذاته، فعضو المجلس يمثل الأمة بأسرها ولا سلطان لأي جهة عليه في عمله بالمجلس أو لجانه، ثم أن مثل هذا القيد سوف يفتح الباب عملياً أمام النواب كي ينسقوا فيما بينهم كي لا يطرح آي منهم أسئلة أو استجوابات تتعلق بمصالح أقاربه أو ناخبيه، بل يترك مثل هذا الأمر لنائب آخر على أن يرد له الدين في وقت لاحق، إذن نحن أمام قيد غير منطقي وغير عملي[1].

5 - طرح الثقة: اورد المشرع البحريني في نص المادة (66) الفقرة (ب) بان لا يجوز طرح الثقة في الوزراء الا بناءاً على رغبتهم أو عقب استجواب يوجه لهم وهو يؤدى عند عدم الثقة الى اعتبار الوزير مستقيلاً. أما بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء فأن مجلس النواب يمكنه إعلان عدم إمكان التعاون معه وفي هذه الحالة يعرض الرأي على المجلس الوطني الذي يلزم أن يوافق على ذلك بأغلبية ثلثي أعضائه وهنا يعرض الأمر على الملك لإتخاذ قرار بإعفاء رئيس

مجلس الوزراء أو بحل مجلس النواب، ونحن نتساءل عن علة هذا الحكم فإذا كانت الأغلبية في المجلس المنتخب والمجلس المعين ترى عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فما هو المبرر للاحتفاظ به وحل المجلس المنتخب؟[2].

المطلب الثالث: ضمانات أعضاء المجلس الوطني.

لكي يقوم عضو المجلس التشريعي بعمله التشريعي والرقابي فإنه يحتاج الى ضمانات تقيه من التاثير على دوره، ونلاحظ أن الدساتير تحاول مواجهة هذه التأثيرات السلبية على دور النائب في ممارسة صلاحياته التي انتخبه الشعب للقيام به بالنيابة عنهم، وبذلك بتوفير مصدر مالي للعضو وهو المكافأة البرلمانية من اجل ان يتفرغ للعملية التشريعية بالدرجة الاول ومتابعة شؤون المواطنين في الدرجة الثانية، وتمنع على اعضاءالمجلس الوطني البحريني مزاولة بعض

---

(1) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002، المادة (89)، الفقرة (أ)

(2) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002 المادة (66) الفقرة (ب)

الأعمال تجنباً الدخل في التكسب من المنصب، ويوفر الدستور البحرين الحصانة البرلمانية إجرائية وموضوعية للنائب. وقد وضع الدستور البحريني جزاءات تأديبية في حق من يخلاف التزاماته من النواب. ونلاحظ أن الدستور البحريني قد وفر أكثر هذه الضمانات للاعضاء غير أنه قد قلص الى حد كبير من الحصانة الموضوعية من جهة وفتح باب إسقاط العضوية بشكل كبير(1) .

أ- **الحصانه الموضوعية:** لكى يقوم العضو بعمله يلزم الاّ يحس بالقلق من إثارة مسؤوليته الجنائية والمدنية، نتيجةً مخالفة حدثت خارج قبة البرلمان سواء كانت جنحة او جناية الا في حالة التلبس، في كل مرة يريد أن يعرض فيها وجهة نظره، ولذلك تقرر الدساتير عادة أنه لا يساءل العضو عما يبديه من آراء وأقوال أثناء الجلسة العامة أو في اللجان، ومثل هذه الحصانة منطقية لأنها مرتبطة بعمل المجلس ذاته ونجد لها مثيلاً أمام القضاء وذلك لضمان حق الدفاع كما أن آثارها أن وجدت يمكن أن تواجه بإجراءات يملك اتخاذها رئيس الجلسة(2).

ولكننا نلاحظ أن الفقرة (ب) من المادة (89) من الدستور البحريني لسنة 2002 بعد أن قررت هذه الحصانة فإنها الحقتها بجملة اضافية تقرر " الا إذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة، أو بالإحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان" (3) . ونلاحظ إيظاً أننا بصدد قيود وضعها المشرع من اجل الحد من أصل وجود الحصانة البرلمانية التى كان النص الدستوري حرصاً على تجذيرها وهي وقاية العضو من الاثار السلبية لمشاركة في العملية التشريعية والرقابية، كما أنه بالإضافة لما سبق فإن تقريرها أتى بعبارات تفتح باب التأويل فهي غير دقيقة وأكثر من ذلك كله فهي موكلة بتطبيقها لمجلس سياسي .

ب- **الحصانة الإجرائية:** وذلك بعدم ربط إسقاط عضويته بالمجلس بمواقف وآراء،ولذلك فإن بعض الدسائير تحدد أسباب إسقاط العضوية بفقده شرطاً من الشروط الواجب توافرها فى المرشح مثل الأهلية

---

(1) بوصفوان، عباس (2012)، البحرين: تعديلات دستورية هشة تكريس ألازمة ولا تلقى صدى محليا ودوليا، مرجع سابق، ص4

(2) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002

(3) دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002

أو بحال استمرار غيابه عن المجلس إلى فترة مهمة ويلزم في كل الأحوال توافر أغلبية خاصة لتحقيق أثر إسقاط العضوية، ونلاحظ أن الدستور البحريني قد توسع في حالة فقد العضوية فأجازها إذا فقد العضو الثقة والاعتبار أو أخل بواجبات عضويته، وموطن الخطورة فى هذا التنظيم مطاطية هذه العبارة ففقد الثقة والاعتبار تعبير لا يصف فعلاً من الأفعال ولكنه يصف إحساسا من الأحاسيس وهذا ما يصعب ضبطه وتحديده خاصة ونحن نتكلم عن مجلس سياسي قد يصدر أحكامه بناء على اعتبارات سياسية بحتة[1]

---

(1) بوصفوان، عباس (2012)، **البحرين: تعديلات دستورية هشة تكريس ألازمة ولا تلقى صدى محليا ودوليا**، مرجع سابق، ص4

الفصل الخامس

المغايرة في الاختصاص بين البرلمان الأردني البحريني

ستتاول في هذا الفصل المغايرة في الإختصاصات البرلمانية التي يقوم بها أعضاء مجلس الامة الاردني (الاعيان والنواب) وأعضاء المجلس الوطني البحريني (الشورى والنواب)، وذلك من خلال الدور التشريعي والرقابي الذين يقومنا بهما تحت قبة البرلمانين، حيث سنتتبع كيفية ممارسة هذه الإختصاصات من خلال الدستور الاردني 1952 وتعديلاته والانضمة الداخلية لمجلس النواب والاعيان الاردني لسنة 2013، والدستور البحريني لسنة 1973 وتعديلاته، واللوائح الداخلية لمجلس النواب والشورى. ويتناول المبحث الاول الإختصاصات التشريعية للبرلمان في الأردن والبحرين، والمبحث الثاني يتناول موضوع الاختصاص الرقابي للسلطة التشريعية في الأردن والبحرين.

المبحث الاول: الاختصاص التشريعي للبرلمان في الأردن والبحرين

التمهيد:-

يعتبر التشريع المصدر الأصلي الغالب للقاعدة القانونية في عصرنا في كثير من الدول، إذ يشغل بالنسبة إلى مصادر القانون الأخرى مكان الصدارة، فالأغلبية الساحقة من القواعد القانونية تستمد منه وجودها وقوتها[1].وتفيد كلمة التشريع معنيين، أولهما: سن قواعد قانونية مكتوبة وإعطاؤها قوة الإلزام من قبل سلطة مختصة يمنحها الدستور اختصاص إصدار قوانين ملزمة يخضع لها الأفراد في الدولة. والتشريع بهذا المعنى وهو ما يعدّ مصدراً رسمياً للقانون. وثانيهما: يعني القواعد القانونية نفسها التي تضعها السلطة التشريعية وفقا للدستور في الدولة. والتشريع بهذا المعنى يفيد القانون المكتوب بمعناه الخاص[2].

والتشريع يستعمل أحيانًا بمعنى القاعدة أو القواعد القانونية التي تستمد من هذا المصدر

(1) الدوادي، غالب، (1993) **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني**، ط2، مطبعة البهجة، اربد، ص ٢٦
(2) الزعبي، عوض أحمد، **المدخل إلى علم القانون**، ط2، دار وائل للنشر، عمان 2003، ص138

ويمكن معرفة ما إذا كان المقصود هو المعنى الأول أو الثاني من سياق العبارة التي يرد فيها اللفظ. والتشريع بمعنى المصدر للقانون يحتل اليوم مكان الصدارة في إنتاج القواعد القانونية في معظم الدول عدا الدول الانكلوسكسونية التي لا يزال القضاء يحتل فيها مكان الصدارة بالنسبة لمصادر القانون. ولذلك نستطيع أن نقول أن العصر الحديث هو عصر التشريع بعكس العصور القديمة التي كانت تعرف بعصر العرف، لأن التشريع أصبح اليوم من أهم مصادر القانون الحديث في ظل تراجع المصادر الأخرى، وعلى رأسها العرف الذي أصبح أهميته العملية ضئيلة واقتصر دوره على سد النقص في الأحوال القليلة النادرة التي يسكت التشريع فيها عن حكم النزاع المعروض أمام القاضي، وليس هذا هو الحال في الأردن والبحرين فقط، بل في معظم الدول الحديثة[1]

والتشريع الذي تضعه السلطة التشريعية في الدولة ليس من نوع واحد، لأن اختلاف المسائل التي ينظمها التشريع في المجتمع وتفاوتها في الأهمية، يترتب عليه اختلاف القواعد القانونية وتدرجها في القوة والأهمية بحسب السلطة التي تصدرها وكذلك بحسب موضوعها، وعلى هذا فالتشريع يقسم إلى أنواع ثلاثة تتدرج كالآتي:

أولا- التشريع الأساسي أو القانون الأساسي (الدستور)

التشريع الأساسي هو التشريع الأعلى قوة ومكانة بين التشريعات الأخرى في الدولة، لأنه أهم أنواع التشريع وأكثرها اتصالاً وتعلقاً بحياة الدولة، إذ يحدد شكل الدولة في كون الدولة بسيطة أو مركبة، ويعين نظام الحكم فيها في كونه ملكيًا أو جمهوريًا، ديموقراطيًا أو دكتاتوريًا، ويحدد السلطات العامة في الدولة (التشريعية والقضائية والتنفيذية) واختصاصاتها وواجباتها وكيفية ممارسة سلطاتها وعلاقة كل منها بالأخرى وعلاقة الأفراد بها، ويحدد أيضًا الحقوق والواجبات العامة للأفراد[2].

---

(1) الدوادي، غالب، **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني**، مرجع سابق، ص 27

(2) الدوادي، غالب، **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني**، مرجع سابق، ص 27

فالمواضيع التي يتناولها التشريع الأساسي مهمة وتتعلق بالأسس التي تقوم عليها الدولة، ولذلك يأتي في القمة بالنسبة لبقية التشريعات الأخرى في الدولة ويتمتع عادة بحصانة خاصة، ويختلف في المميزات عن التشريعات الأخرى وينحدر من مصدر عالٍ ولا يجوز للتشريع العادي أو الفرعي أن يخالف أحكامه، وكل تشريع أدنى يخالف التشريع الأساسي (الدستور) يعد باطلاً [1]. والتشريع الأساسي (الدستور) لا يخلق الدولة لأنه ليس عنصرًا من عناصر قيامها، وإنما هو مظهر من مظاهر وجودها الخارجي، لأن الدولة أقدم من الدستور. فليس من الضروري أن يكون الدستور موجوداً عند نشوء الدولة، وإنما يتم وضع الدستور بعد قيام الدولة واستقرارها كضمانة للحقوق والحريات الأساسية للأفراد[2].

وفي حقيقة الامر، فإن قواعد القانون الدستوري تعتبر قواعد ملزمة وواجبة الاحترام في الدولة وأن مخالفتها تؤدي إلى سخط الرأي العام وغضب الشعب وهذا جزاء له الأثر الفعال في كفالة احترام قواعده. وعليه فالدساتير اما ان تكون مرنة أو أن تكون جامدة، فالدستور المرن يتميز ببساطة إجراءات تعديليه، تتشابه الى حدا ما بالإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، وتعطي هذه المرنة قدرة كبيرة للدستور في مجاراة الاحداث والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث يعمل بالدستور المرن، كالدستور البريطاني الذي نما تدريجيا أثناء تاريخ انكلترا الطويل ولا يزال في معظمه عرفيا ويتم تعديل أحكامه من قبل البرلمان البريطاني الذي يملك بالأكثرية المطلقة حق وضع أو تعديل ما يشاء من القواعد الدستورية أو العادية على حد سواء [3].

أما الدستور الجامد فهو الدستور الذي يستلزم إجراءات معينة عند تعديله أشد من إجراءات القوانين العادية على أن يتم التعديل من نفس الهيئة التي وضعته وبنفس الطريقة والإجراءات. لأن الدستور تعلو قواعده بحسب طبيعتها على اختصاص السلطة التشريعية العادية

(1) الزعبي، عوض أحمد، **المدخل إلى علم القانون**، مرجع سابق، ص 146

(2) الصرة، عبد المنعم فرج (1994)، **أصول القانون**، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية،، ص 11- 12

(3) الحجار، عدنان إبراهيم (2011)، **آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام الفلسطيني عليه**، مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد1(A) ص 132

ولابد من إتباع إجراءات خاصة في ذلك كاشتراط تكوين مجلس خاص أو هيئة خاصة تقوم بالتعديل غير الهيئة المنوط بها سن القوانين العادية. أو اشتراط أغلبية خاصة أو إجراءات معينة غير الإجراءات التي تتبع عادة في تعديل التشريع العادي، لأن التشديد في إجراءات التعديل تؤدي إلى استقرار القواعد الأساسية دون أن تكون القواعد الدستورية عرضة للتغيير والتبديل تبعا للأهواء السياسية. فصعوبة إجراءات تعديله تعطيه صفة الجمود، ومثلاً على ذلك الدستور الفرنسي والدستور الأردني والدستور البحريني والدستور المصري... الخ[1]. ولقد تباينت الأراء الفقيه في ما يتعلق بالسلطة المختصة بتعديل الدسساتير الجامدة الى ثلاثة أراء:

اولاً: تخويل صلاحية التعديل للشعب

يذهب الاتجاه، إلى أن تعديل الدستور لا بد أن يقترن بموافقة مجموع الشعب، على أساس أن تعديل الدستور هو بمثابة تعديل شروط العقد الاجتماعي الذي ولي الحاكم السلطة بموجبه، وحيث إبرام هذا العقد بإرادة مجموع الأفراد في المجتمع فإن تعديله لا بد أن يقترن بموافقتهم جميعا. والملاحظ أن هذا الرأي ينتهي إلى الجمود المطلق للدستور، حيث إن الإجماع ضرب من ضروب الخيال، وهو أمر أقرب إلى الخيال منه إلى الواقع، ونتيجة لأدراك أصحاب هذا الرأي لهذه الحقيقة تحولوا عن شرط الإجماع، واكتفوا بالأغلبية لإجراء لتعديل، ولأقلية الحق في الانفصال عن الجماعة. ويذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى جواز تعديل الدستور، إذ ورد نص فيه يجيز ذلك، لأن التعديل في هذه الحالة لا يعدو أن يكون تنفيذا لشرط من شروط العقد الاجتماعي، ومن الدساتير التي أناطت للشعب صلاحية التعديل عن طريق الاستفتاء (الشعب) الدستور الفرنسي النافذ لسنة 1958 والدستور المصري لسنة 1956 ودستور سنة 1971[2].

---

(1) المرجع السابق، ص 137

(2) بجاوي، محمد(2004). **المجلس الدستوري صلاحيات... إنجازات... وآفاق**، مجلة الفكر البرلماني، عدد 5، ابيرل 2004،
مجلس الأمة، ص 4

ثانياً: تخويل صلاحية التعديل لأغلبية الشعب أو البرلمان.

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن صلاحية تعديل الدستور لا تخول إلا لغالبية الشعب أو للبرلمان، وأول من قال بهذا الرأي الفقيه الفرنسي (موريس هوريو) " إن الأمة صاحبة السيادة، تملك تعديل الدستور كما أصدرته من قبل دون التقيد بشكل معين لأجرائه، فإرادة الأمة هي القانون الأعلى أيا كان شكلها وطريقة التعبير عنها"، ومن هنا للأمة التعبير عن إرادتها في التعديل بصورة مباشرة أو من خلال ممثليها في البرلمان أو الدمعية التأسيسية[1].

ثالثاً: الدستور هو الذي يحدد الجهة المختصة بالتعديل

يمثل هذا الاتجاه الرأي الغالب في الفقه، ويذهب القائلين به إلى أن الدستور هو الذي يحدد السلطة المختصة بالتعديل. وأول من قال بهذا الرأي الفقيه الفرنسي جان جاك روسو، الذي ذهب إلى أن ما يتنافى وطبيعة الأشياء أن تفرض الأمة على نفسها قوانين لا تستطيع تعديلها أو إلغاؤها، ولكن ما لا يتنافى وطبيعة الأشياء أن تلتزم الأمة بالشكليات الرسمية لإجراء التعديل. ويميز أصحاب هذا الرأي بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة التي قد تكون السلطة التشريعية ذاتها، فالسلطة التأسيسية المنشأة ملزمة عند إجراؤها التعديل، بالشكليات التي حددتها السلطة التأسيسية الأصلية في الدستور، مراعاة لمبدأ سمو الدستور على القوانين العادية، وتبنت العديد من الدساتير، مبدأ سمو الدستور على القوانين العادية، ومن بينها الدستور الأردني النافذ لسنة 1952 والدستور الأمريكي لسنة 1787 والدستور الصيني لسنة 1982 والدستور الروسي لسنة 1993[2].

ففي المملكة الأردنية الهاشمية فقد نص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ في مادته الأولى على أن "المملكة دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي"[3]. ونصت المادة الثانية منه على أن الإسلام دين

---

(1) بجاوي، محمد(2004). **المجلس الدستوري صلاحيات... إنجازات... وآفاق**، المرجع السابق، ص 5

(2) سرحال، حمد (2002). **القانون الدستوري والنظم السياسية، الإطار - المصادر**، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص 136.

(3) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (1)

الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية[1]، وفي الفصل الثاني منه حدد حقوق الأردنيين وواجباتهم وفي الفصل الثالث حدد السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها.. الخ.

وفي مملكة البحرين؛ نص الدستور البحريني لعام 2002 في مادته الأولى على أن البحرين دولة عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة تامة، شعبها جزء من الأمة العربية، وإقليمها جزء من الوطن العربي الكبير، ولا يجوز التنازل عن سيادتها أو التخلي عن شئ من إقليمها، ونظام الحكم فيها ملكي دستوري وراثي[2].

ويعتبر الدستور الأردني دستوراً جامدًا ويتطلب تعديله وفقاً للمادة (126) منه إقرار التعديل بأكثرية الثلثين من أعضاء كل من مجلسي الأعيان والنواب، وفي حالة اجتماع المجلسين يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعد نافذ المفعول ما لم يصادق عليه الملك ولا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق جلالة الملك ووراثته[3].

كما يعدّ الدستور البحريني جامدًا، ولا يعدل وفقاً للمادة الأولى والمادة ١٢٠ منه إلا جزئيا وبالطريقة المنصوص عليها في المادة ٣٥ التي نصت على أنه "مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لإعادة النظر فيه، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له"، كما أشارت المادة ذاتها الى أنه "إذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية[4].

ويحق لأعضاء المجلسين بتقديم طلب باقتراح تعديل الدستور ويكون مقدماً من قِبل

---

(1) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (2)

(2) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (1)

(3) الدباس، علي محمد صالح (2007). **ضمانات استقلالية المجالس النيابية دراسة مقارنة:الأردن – لبنان – بريطانيا**، اطروحة دكتوراة في الفلسفة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ص75

(4) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (35)/ (ج) و(د).

خمسة عشر عضواً من الشورى أو خمسة عشر عضواً من النواب، حيث يسمح لهم الدستور اقتراح تعديل مادة أو أكثر بالحذف والتعديل وتغيير الأحكام، وبعد ذلك يعرض على اللجنة التشريعية والقانونية التي تُشكل طبقا للمادة 21 من اللائحة، ويتم العرض خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم طلب الاقتراح بتعديل، فيجوز لرئيس المجلس أن يعرض هذا الأمر على اللجنة في أي وقت خلال السبعة أيام(1).

وتقوم اللجنة بإعداد تقرير بشأن مبدأ التعديل المقترح وموضوعاته، ويعرض على المجلس وعندما يحصل التعديل على موافقة ثلثي أعضاء المجلس يحال مبدأ الاقتراح بالتعديل إلى الحكومة لتضع صيغة مشروع التعديل وعند ورود الصياغة يجب على رئيس المجلس أن يعقد جلسة خلال الخمسة عشر يوما التالية لورود الصياغة من الحكومة، وتبدأ الجلسة بتلاوة المشروع ومناقشته، وبعد المناقشة يتم التصويت بالنداء بالاسم وصولاً إلى أغلبية الثلثين، وعند اتمام الموافقة يحال إلى مجلس الشورى الذي يعقد جلسة خاصة خلال الخمسة عشر يومًا التالية لورود الاخطار المتضمن مشروع التعديل ويناقش ويجري التصويت عليه فإذا تم قبوله بأغلبية الثلثين يرفع الى مجلس الوزراء أو يحال إلى جلسة مشتركة للنواب والشورى ويجري التصويت عليه، ومن ثم يحال لجلالة الملك في حال موافقة ثلثي المجلس الوطني، لكن إذا اعترض الملك فإن ذلك يعد اعتراضاً مطلقاً لاتوقيفياً كما في القوانين العادية ولايتم تعديل الدستور إلا بموافقة الملك وينتهي موضوع التعديل(2).

ثانياً –التشريع الرئيسي أو العادي:

وهو عبارة عن القواعد التشريعية التي تضعها السلطة التشريعية استناداً إلى السلطة المخولة لها بموجب الدستور لتنظيم الروابط بين الأفراد في المجتمع، ويشمل جميع القوانين العادية التي لا تتعلق بالنظام الأساسي للدولة، ولذلك يجب أن تكون هذه القوانين خاضعة وموافقة للدستور موضوعاً

---

(1) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (120)/ (أ)،

(2) الكواري، سالم محمد (2008). **السلطة التشريعية في دستور مملكةالبحرين 2002**، ط1، (د.ن).(د.م)، ص 201 -205

وشكلاً، فإذا خالفت أو تعارضت معه موضوعاً أو شكلاً تعد باطلة[1]. وقد جرت العادة على إطلاق لفظ (القانون) على التشريع العادي أو الرئيسي بالمعنى الضيق لهذه الكلمة للتفريق بينه وبين التشريع الفرعي الذي يطلق عليه اسم النظام أو التعليمات أو القرارات ويتعين على السلطة التشريعية أن تتبع في سن التشريع العادي الإجراءات المنصوص عليها في التشريع الأساسي (الدستور)، لأن دستور كل دولة يرسم الطريق الذي يجب إتباعه عند سن القانون العادي بالنص على إجراءات معينة وإذا لم تتبعها السلطة التشريعية في إصدارها لتشريع عادي، يعد ذلك التشريع باطلاً وغير دستوري من ناحية الشكل [2].

والسلطة التشريعية التي تقوم بسن التشريع العادي عبارة عن الهيئة التي تمارس وظيفة سن القواعد القانونية في حدود اختصاصها المبين في الدستور وهذه الهيئة قد تتكون من مجلس واحد كما في الكويت، أو من مجلسين كما في بريطانيا (البرلمان/نواب ولوردات) أو (مجلس الأمة/ نواب وأعيان) كما في الأردن أو (المجلس الوطني/ نواب وشورى) كما في البحرين أو (الكونجرس/ نواب وشيوخ) كما في الولايات المتحدة الأمريكية[3].

ومما سبق يتضح أن الإجراءات المنصوص عليها في الدساتير تجعل عادة التشريع العادي لا يصدر ولا يصبح نافذ المفعول إلا بعد أن يمر بهذه الإجراءات المعينة يستكمل خلالها شيئًا فشيئًا وجوده ونفاذه. ولذلك فإن التشريع العادي يمر في ظل النظام البرلماني عند سّنه بثلاث مراحل تشريعية يحددها التشريع الأساسي، وتبدأ هذه المراحل (بالتحضير أو الاقتراح). وقد يكون الاقتراح من الحكومة أو من فريق من أعضاء البرلمان، وبعد ذلك توضع لائحة مشروع القانون وتبدأ مرحلة (المناقشة والتصويت) إذ تناقش اللائحة من قبل السلطة التشريعية – (وقد تكون هذه مكونة من مجلس واحد كما هو الحال في العراق، أو من مجلسين كما هو في الأردن والبحرين وانكلترا وفرنسا وأمريكا) – وبعد تمام موافقة السلطة التشريعية للتصديق عليه. وبالتصديق على

---

(1) الدباس، علي محمد صالح (2007). **ضمانات استقلالية المجالس النيابية**، مرجع سابق، ص 80

(2) الصرة، عبد المنعم فرج (1994)، **أصول القانون**، مرجع سابق، ص 20

(3) الحجار، عدنان إبراهيم (2011)، **آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام الفلسطيني عليه**، مرجع سابق،

القانون تنتهي المراحل التشريعية التي تقوم بها السلطة التشريعية ويعقبها مرحلة غير تشريعية لا تباشرها السلطة التشريعية، بل السلطة التنفيذية وهي ما يسمى بمرحلة النفاذ، التي تتكون بدورها من مرحلة (الإصدار) ومرحلة (النشر)، ثم يصدر القانون نافذًا وملزماً للجميع[1].

وتتكون السلطة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية من مجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب[2] وفي مملكة البحرين تتكون السلطة التشريعية من المجلس الوطني والملك، ولهذه السلطة في المملكتين الحق في وضع القوانين وتعديلها وإلغائها.

ويتضح من ذلك، أن التشريع العادي في الأردن والبحرين شأنه شأن غيره من التشريعات يجب أن يمر عبر المجلسين ثم يصدق عليه من قِبل رئيس الدولة (جلالة الملك) حتى يصبح قانونًا ملزمًا، ويتم ذلك على النحو الآتي:

المطلب الاول: اقتراح تعديل الدستور واقتراح القانون.

لا تميز الدساتير بين الاقتراح بقانون ومشروع القانون، من حيث المناقشة والتصويت أمام أعضاء السلطة التشريعية، إلا أن التعامل مع المشروعات بقوانين، يضع في الاعتبار، أنها ترد مصوغة ومعدة إعداداً جيداً، نظراً لما للسلطة التنفيذية من إمكانيات وخبرة عملية، فهي المتولية تنفيذ القوانين فتستطيع أن تكون أكثر قرباً لاحتياجات المجتمع، وما يكتنف التشريعات النافذة من ثغرات فتسعى إلى اقتراح ما يسد حاجة المجتمع، أو يعالج النقص، وبالتالي تكون مقبولة من البرلمانات، ولا تجد معارضة في كثير من الأحيان.

أ – اقتراح تعديل الدستور

تنقسم الدساتير، كما ذكرنا سابقاً، من حيث إمكان تعديلها إلى دساتير جامدة ودساتير عرفية (مرنة) أو كما يعرفها البعض غير مكتوبة، ومن أهم الدساتير التي يطلق عليها الدساتير غير المسطورة الدستور الانجليزي؛ فهو دستور عرفي. الدساتير المرنة لا تواجه مشكلة في تعديلها

---

(1) الدوادي، غالب، (1993). **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني** مرجع سابق، ص 35

(2) الدستور الاردني لسنة 1952. المادة (25)

إذ يمكن أن تغير اوتعدل شأنها في ذلك شأن تعديل نصوص القوانين العادية [1]. أما الدساتير الجامدة، وهي الدساتير التي تعتمدها غالبية الدول العربية، فهي دساتير مكتوبة، وتوصف بالدساتير الجامدة استناداً إلى التشدد في آلية التعديل، ولا يعني الجمود إطلاقه، الأمر الذي يتعارض مع ضروريات الحياة التي من سمتها التغير والتطور، الأمر المجافي للجمود والثبات[2].

وعليه فقد تطبق الأردن الأصول المبينة في الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من مجلسي الأعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفقا للمادة (92) من دستور 1952. ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك ولا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته[3].

وفي البحرين؛ فقد نصت المادة (120) من الدستور البحريني لسنة 2002 والتي وردت بنفس النص في دستور 1973 في مادته (104) في الفقرة (ج) على عدم جواز اقتراح تعديل النظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي في البحرين بأي حال من الأحوال وكذلك فيما يتعلق بالحرية والمساواة، وكما لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية من الدستور 2002 التي تنص على أن دين "دين الدولة الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية"،، وكذلك نظام المجلسين المقرر في هذا الدستور وقررت عدم جواز تعديل الصلاحيات المقررة للملك في فترة النيابة عنه [4].

ومن حق أعضاء المجلسين في طلب تعديل الدستور يوجب أن يكون الطلب باقتراح تعديل الدستور مقدم من خمسة عشر عضو في المجلس الواحد فلكل مجلس الحق في الطلب وهذا

---

(1) الطماوي، سليمان (1996). **السلطات الثلاث**، ط ٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 128
(2) الطماوي، سليمان (1996). **السلطات الثلاث**، المرجع السابق، ص 129
(3) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (126)
(4) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (120)

الطلب بالاقتراح بالتعديل يخضع للإجراءات التي قررها المشرع الدستوري، وما رسمته اللائحة الداخلية لكل مجلس من خطوات. فإذا قدم طلب اقتراح بتعديل الدستور من أعضاء مجلس النوا ب خضع هذا الطلب لنصوص الدستور والائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني في شروط قبوله وإجراءا ت المناقشةوالإقرار. وعند استخدام النواب الخمسة عشر حقهم الذي منحهم إياه الدستور بموجب الماد ة 92 يجب أن يكون هذا الطلب متوافراً فيه الشروط، التي توجب أن يكون محدداً للمواد الدستورية التي يطلب الأعضاء حذفها أو تعديلها، أو تغيير أحكامها، فالخمسة عشر عضوًا يجو ز لهم اقتراح تعديل مادة أو أكثر بالحذف والتعديل وتغير الأحكام[1]

ويمر الطلب المستوفي للنصاب بعدة مراحل تبدأ بعرض هذا الطلب على اللجنة التشريعية والقانونية، التي تشكل وفق المادة 21 من اللائحة، ويتم العرض خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم طلب الاقتراح بتعديل الدستور، فيجوز لرئيس المجلس أن يعرض هذا الأمر على اللجنة في أي وقت خلال السبعة الأيام، ابتداء من أول ساعة يحسب فيها الميعاد إلى نهاية آخرساعة من السبعة الأيام[2].

وكما ذكر سابقا، تقوم اللجنة بإعداد تقرير بشأن مبدأ التعديل المقترح وموضوعاته، ويعرض هذا التقرير على المجلس، ولم تحدد اللائحة فترة زمنية لتقديم التقرير من قبل اللجنة التشريعية والقانونية، وكذلك الفترة لعرض طلب التعديل أو تقديم التقرير للنظر في المبدأ فقط من دون التطرق إلى المناقشة والإقرار، فإذا عرض تقرير اللجنة على المجلس أخذ الرأ ي بالنداء بالاسم، على أن يحصل مبدأ التعديل على موافقة ثلثي أعضاء المجلس وهي أغلبية خاصة تطلبها المشرع الدستوري في خصوص تعديل الدستور من حيث المبدأ، فإذا حصل مبدأ التعديل على هذه الموافقة، أحيل مبدأ الاقتراح بالتعديل إلى الحكومة لتضع صيغة مشروع للتعديل، ولم يحدد المشرع كذلك تاريخاً معيناً لورود الصياغة، فإذا وردت الصياغة من الحكومة لمشروع تعديل الدستور

---

(1) الكواري، سالم محمد (2008). **السلطة التشريعية في دستور مملكةالبحرين 2002**، مرجع سابق، ص 202

(2) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (90)

المؤسس على طلب خمسة عشر عضواً وجب على الرئيس أن يعقد جلسة خلال الخمسة عشر يومًا، التالية لورود الصياغة من الحكومة [1].

وتبدأ هذه الجلسة بتلاوة المشروع ومناقشته، وبعد المناقشة يتم التصويت على مشروع التعديل، ولا يكون مقبولاً إلا إذا حصل على موافقة ثلثي أعضاء المجلس، ويتم التصويت بالنداء بالاسم، وهي إحدى الطرق التي حددتها المادة (78) من اللائحة للتصويت، بموجب الفقرة (أ) التي تقضي باستخدام هذه الوسيلة إذ تطلب المشرع أغلبية خاصة لإقرار الموضوع المعروض على المجلس وتعد حالة التعديل لنصوص الدستور إحدى الحالات التي يطلب فيها المشرع أغلبية خاصة وهي الثلثان [2].ويصوّت العضو بكلمة موافق، أو غير موافق أو ممتنع، ويشترط في هذه الحالة الأخيرة أن يبين العضو أسباب امتناعه، وذلك بعد أخذ الرأي على الموضوع المطروح وقبل إعلان النتيجة [3].

فإذا تمت الموافقة على التعديل أو على جزء مما ورد بمشروع التعديل، أو على بعض ما ورد فيه من أحكام وجب إخطار رئيس مجلس الشورى بما تمت الموافقة عليه، ومن الملاحظ أن المشرع لم يشر إلى مصير المشروع في حالة الرفض، إلا أنه ولكونه مقدمًا من أعضاء المجلس الرافض له، فإن المشروع بتعديل الدستور يلغى بعدم الموافقة تلك. وبالضرورة لا يخطر به رئيس مجلس الشورى، ويؤكد نص المادة 92 هذه الخلاصة، إذ جاء نصها... في جميع الأحوال التي وافق فيها مجلس النواب على تعديل الدستور...، فالنص عالج حالات الموافقة الكلية أو الجزئية [4].

ومتى أخطر رئيس مجلس الشورى، بما انتهى إليه مجلس النواب ويتم الإخطار من رئيس مجلس النواب(5) وبهذا الإخطار يتخذ رئيس مجلس الشورى الإجراءات المقررة في شأن التعديل، ويتم

---

(1) الكواري، سالم محمد (2008). **السلطة التشريعية في دستور مملكةالبحرين 2002**، مرجع سابق، ص 205 -206
(2) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (90)
(3) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (79)
(4) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (92)
(5) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (92)

ذلك بعقد جلسة خاصة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لورود الإخطار المتضمن مشروع التعديل المصوغ من قبل الحكومة والتقرير الخاص بالمجلس النيابي المتصل به والمتضمن ما انتهى إليه مجلس النواب، وهو بالضرورة قبول المشروع بصفة كلية أو جزئية، ويبدأ بتلاوة المشروع والتقرير، ثم المناقشة وتطبق في شأنه مقتضيات المادة ال 89 من لائحة مجلس الشورى، المحددة للنصاب المطلوب لقبول المشروع أو رفضه [1].

وللمجلس أن يحيل مشروع التعديل وتقرير مجلس النواب إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية المحددة اختصاصها بموجب المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، وهذا أمر مجاز للمجلس، فيجوز له أن يقرر الإحالة أو يكتفي بما لديه من تقرير من مجلس النواب ويحسم الأمر بالقبول أو الرفض لتعديل الدستور المقترح أصلاً من أعضاء المجلس النيابي. فإذا تم القبول يرفع إلى رئيس مجلس الوزراء، ليبلغه للملك، فإذا اختلف مجلس الشورى مع المجلس النيابي تطبق النصوص الخاصة بالاختلاف أسوةً بالقوانين العادية ويحسم هذا الخلاف أجتماع المجلس الوطني بشقيه الشورى والنواب وهو صاحب الاختصاص في تقرير ذلك في حالة عدم أتفاق المجلسين الشورى والنواب [2].

ويسري على الاقتراح الصادر عن أعضاء مجلس الشورى أحكام تتطابق مع ما ذكر حول أقتراح مجلس النواب بتعديل الدستور، ما عدا أن مجلس الشورى عند الموافقة على ما تقدم به أعضاء المجلس بالنصاب الذي تطلبه المشرع وهو خمسة عشر عضواً، يرفع للحكومة لتقوم بالصياغة، وعندما يتم ذلك تحيله الحكومة بعد الصياغة إلى مجلس النواب وليس إلى مجلس الشورى، وتتابع الإجراءات، فبعد انتهاء مجلس النواب من إقرار مشروع التعديل يرفع إلى مجلس الشورى، فإن وافق يرفع لمجلس الوزراء ليرفعه بدوره إلى الملك أو يعيده في حالة الاختلاف إلى مجلس النواب، فإن وافق أعاده إلى رئيس مجلس الشورى أو وصل الأمر إلى عقد اجتماع المجلس

(1) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (91)

(2) الكواري، سالم محمد (2008). **السلطة التشريعية في دستور مملكةالبحرين 2002**، مرجع سابق، ص 204

الوطني. وقد عالجت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى هذا الأمر بموجب المواد من 87 إلى 91 في شأن الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور[1].

واشترط المشّرع خمسة عشر عضواً من أي من المجلسين للتقدم بالتعديل، وأوجب أن تتم الموافقة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلسي الشورى والنواب البحريني، فإذا تم ذلك فلابد من تصديق الملك على هذا التعديل[2] والتصديق الوارد في المادة رقم (120) من الدستور، والمتصلة بتعديل النصوص الدستورية يختلف عن التصديق الذي تطلبه المشّرع في الاعتراض على القوانين بموجب المادة 35 الفقرة (ب) [3] فالتصديق على القوانين هو اعتراض توقيفي يجوز للمجلسين الموافقة مرة ثانية على ما اعترض عليه الملك بأغلبية خاصة، أما عدم التصديق في خصوص تعديل الدستور فهو اعتراض مطلق، لا يتم التعديل إلا بموافقة الملك بتصديقه، وبه تستكمل الشروط التي أوجبها الدستور، فإذا تخلف التصديق عد ذلك رفضاً، ويؤدي إلى إنهاء موضوع التعديل، المقدم من أعضاء أي من المجلسين[4].

ب- أقتراح القانون

من أجل قيام ممثلي الشعب بدورهم التشريعي الحقيقي الممثل في وضع التشريع، فإن من المسلم به في معظم الدساتير في مختلف الدول تقرير الحق في اقتراح القانون، وممارسة السلطة التشريعية العمل التشريعي وهو اختصاصها الأصيل، مشاركة مع السلطة التنفيذية بما قرر للملك من حق الاقتراح لا يمس هذا الدور التشريعي المقرر للسلطة التشريعية ولا يخرق مبدأ الفصل بين السلطات، لكون أمر الاقتراح في نهاية المطاف معلقًا بيد صاحب الاختصاص الأصيل البرلمان، فالعمل التشريعي هو من اختصاصات البرلمان واشتراك السلطة التنفيذية في خطوات إنشاء النصوص القانونية، بتقرير حق الاقتراح لها، هو اشتراك في تحضير هذه النصوص

---

(1) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المواد (87) و(91)

(2) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة 120

(3) الطماوي، سليمان (1996). **السلطات الثلاث**، مرجع سابق، ص 137

(4) الكواري، سالم محمد (2008). **السلطة التشريعية في دستور مملكةالبحرين 2002**، مرجع سابق، ص 208

لذا يعده الفقه عملاً إدارياً أو نشاطاً يمارس من السلطة التنفيذية، وهو بهذا الوصف لا يتعارض مع مفهوم مبدأ الفصل مع التعاون بين السلطات(1).

وقد نظم الدستور الأردني الاقتراح بقانون وبين شروطه والكيفية التي يعامل بها هذا الاقتراح، فقد يكون الاقتراح بتقديم مشروع قانون من الحكومة إلى مجلس الأمة فيسمى عندئذ (لائحة بقانون) أو (مشروع بقانون)، وقد يقوم فريق من أعضاء مجلس الأمة بتقديم الاقتراح فيسمى حينذاك (اقتراح بقانون) إذ أجاز الدستور لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي. فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس، حيث تنص المادة (91) من الدستور الأردني لسنة 1952، على أنه: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب... الخ" (2) في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها(3).

فالحكومة هي التي تقوم بإعداد لائحة المشروع في كلتا الحالتين وصبها في قالب عملي قابل للتطبيق وملاحظة عدم تعارضها مع أحكام الدستور والقوانين المرعية الأخرى عن طريق الأجهزة الفنية المختصة بإعداد لوائح القوانين، ثم تقدمها إلى مجلس النواب عن طريق رئيس مجلس الوزراء، ويحيلها رئيس مجلس النواب بدوره إلى اللجنة المختصة في المجلس لغرض دراستها وتقديم تقرير مفصل بالملاحظات والمقترحات ثم تدرج مناقشتها في منهاج المجلس وبذلك تنتهي مرحلة الاقتراح أو التحضير(4).

وورد في الدستور الاردني لسنة 1952 في نص المادة 95، أنه يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة لوضعه في

(1) الشطناوي، فيصل (2002). **مبادئ القانون الدستوري و النظام الدستوري الأردني**، ط1، دار و مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ص 189

(2) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (91)

(3) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (95)

(4) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (91)

صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها، وكل اقتراح بقانون تقدم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها"[1].

أما في البحرين؛ فقد بيّن الدستور حالتي أقتراح القانون ورسمت اللائحة الداخلية لكل مجلس الإجراءات التي يجب إتباعها في شأن الاقتراح بقانون، وذلك بالإضافة إلى الأحكام التي قررهاالمشّرع الدستوري، من حيث الإحالة إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي ومتى قبل الاقتراح تجب إحالته للصياغة بمعرفة الحكومة، ولها أن تتقدم بهذا الاقتراح مصوغاً في دور الانعقاد الذي أرسل فيه الاقتراح للصياغة أو في الدور الذي يليه[2].

فكل عضو له أن يبتكر فكرة القانون، ويقدمها في صورة اقتراح، بشرط أن تكون هذه الفكرة مصوغة ومحددة بقدر الإمكان، وذلك مراعاة للأعضاء، ولإدراك المشرع أن الصياغة عملية فنية لها أشخاصها المتخصصون في هذا الفرع، يضاف إلى ما تتطلبه من المعرفة القانونية اللازمة للتصدي لمثل هذه الأمور[3].

ورغم أن الحق مقرر لكل عضو، فإن المشّرع قد أوجب ألّا يكون الموقعون على هذا الاقتراح أكثر من خمسة أعضاء، ولم تبّين الغاية من هذا التحديد رغم أن النص الدستوري لم يشر إليه، ويبرر ذلك بأن الحد من العدد الواجب توقيعه على الاقتراح، هو ترك الفرصة لباقي الأعضاء في الاشتراك في المناقشة، رغم أن الاشتراك في مساندة الاقتراح بأكثر من عضو يظهر الاهتمام الجماعي بما قدم من فكرة مصيرها في نهاية المطاف أن تصبح قانوناً. فإذا عرض التقرير على المجلس كانت له الصلاحية الكاملة في الموافقة على ما انتهت إليه اللجنة الخاصة، أو رفض تقريرها والموافقة على الاقتراح، فإذا تمت الموافقة أحيل الاقتراح إلى الحكومة لوضعه في صيغة قانونية، وإذا اتفق المجلس مع اللجنة فيما انتهت إليه من رفض، لا يجوز تقديم هذا الاقتراح من

(1) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (95)
(2) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (92)/أ
(3) الكواري، سالم محمد (2008). **السلطة التشريعية في دستور مملكةالبحرين 2002**،مرجع سابق، ص 206

أي عضو، والحظر يطول جميع الأعضاء وليس العضو أو الأعضاء الذين قدموا الاقتراح، وذلك خلال الدورة البرلمانية الذي قدم فيها الاقتراح، ما لم تتبنه الحكومة فيجوز تقديمه(1).

وحق الملك في اقتراح قد نصت عليه المادة 35 الفقرة (أ)، وإن حق الأعضاء في المجلسين تقرره المادة 92 الفقرة أ، وهذا الحق يتمتع به كل عضو من أعضاء المجلسين منفردًا. وللتمييز بين الاقتراحين المقدم من الملك والمقدم من الأعضاء، درج الفقه على أن يطلق مصطلح "اقتراح بقانون" على ما يقدمه الأعضاء، و"مشروع بقانون" وهو الاقتراح المقدم من الملك، بواسطة السلطة التنفيذية(2)

المطلب الثاني: المناقشة والتصويت:

في الأردن؛ وفي الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع القانون في مجلس النواب تعرض لائحة المشروع للمناقشة وإبداء الرأي فيها بكل موادها، والأصل أن لأعضاء مجلس النواب الحق في التقدم أثناء المناقشة باقتراح ما يرونه من تعديلات في نصوص المشروع، ولهم كامل الحرية في التحدث ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس(3).

وبعد إجراء المناقشة تؤخذ الأصوات عليه مادة مادة، فإذا أقر بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين، ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات، أي بموافقة أكثر من نصف الأعضاء الحاضرين ولو بصوت واحد وذلك وفقاً لأحكام المادة 84 الفقرة 2 من الدستور الاردني لسنة 1952، فقد نصت المادة " تصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية اصوات

---

(1) الكواري، المرجع سابق، ص ٢٠٨،المادة 95 من لائحة مجلس النواب البحريني والمادة 94 من لائحة مجلس الشورى.

(2) فهمي، مصطفى أبو زيد (1994)، **النظام الدستوري المصري، ورقابة دستورية القوانين**، ط1، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ص 156

(3) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (87)

الأعضـاء الحاضـرين مـا عـدا الـرئيس إلا إذا نـص هـذا الدسـتور علـى خـلاف ذلـك وإذا تساوت الأصوات فيجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح". وبذلك تنتهي مرحلة التصويت في مجلس النواب[1].

أما إذا لم يقر بهذه الأكثرية، فإنه يعد مرفوضًا. ولما كانت الدولة تتبع نظام المجلسين (الأعيان والنواب)، فإن ذلك المشروع يرسل إلى المجلس الثاني (مجلس الأعيان) بعد إقراره من مجلس النواب لمناقشته والتصويت عليه بنفس الإجراءات التي ذكرناها. فإذا أقره مجلس الأعيان أيضًا بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين، وتنتهي مرحلة المناقشة والتصويت ويرفع المشروع إلى الملك للتصديق، أما إذا لم يقر بهذه الأكثرية يعد مرفوضاً. وإذا رفض أحد المجلسين المشروع مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان وفقاً لاحكام المادة 89 الفقرة 2 من الدستور الاردني لسنة 1952 التي تنص على أن " عندما يجتمع المجلسان معاً يتولى الرئاسة رئيس مجلس الأعيان"، [2] لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس في الجلسة المشتركة بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين [3] وإذا رفض المجلس المشروع بهذه الأكثرية لا يقدم مرة ثانية إلى مجلس الأمة في الدورة نفسها.

وفي البحرين فإن المناقشة والتصويت على تعديل الدستور تختلف عنها في تعديل القانون العادي حيث أن تعديل القانون العادي يّتبع بشأنه الخطوات التالية:

أ- بعد ورود مشروع التعديل من الحكومة إلى مجلس النواب بعد صياغته فإن للمجلس أن يصوت على هذا التعديل مباشرة أو يحيله إلى اللجنة القانونية والتشريعية لإعداد تقريرها بشان التعديل، وبعد انتهاء اللجنة من إعداد التقرير، يتم التصويت على التعديل فإن حاز مشروع التعديل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس تنتهي مرحلة التصويت .

---

(1) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (84) الفقرة (2)
(2) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (89) الفقرة (2)
(3) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (92)

ب- ويحال المشروع إلى مجلس الشورى، والذي بدوره يتبع نفس الخطوات، وإذا ما حاز على ثلثي أغلبية أعضاء المجلس يحال إلى رئيس الوزراء، والذي بدوره يرفعه إلى الملك والذي له مطلق الحرية في الموافقة على التعديل أو رفضه.

ويلاحظ أن نصوص دستور البحرين واللائحة الداخلية لمجلس النواب قد خليا من تنظيم حالة رفض التعديل من مجلس النواب أو من قبل مجلس الشورى. لذا فأن الباحث، فيما يتعلق المناقشة والتصويت على مشاريع القوانين، يرى السير على الخطوات التالية [1]:

1- عند تقدم الحكومة بمشروع القانون إلى مجلس النواب يقوم رئيس المجلس بعرض المشروع على المجلس في أول جلسة تاليه لوروده، وذلك للنظر في إحالته على اللجنة المختصة.

2- وهناك حالات يتم فيها إحالة مشروع القانون على اللجنة المختصة مباشرة من قبل رئيس المجلس دون عرضه على المجلس، وهذه الحالات هما " حالة الأستعجال " والتي يقررها رئيس الوزراء أو رئيس مجلس النواب، والحالة الأخرى إذا كان موضوع المشروع له علاقة او مرتبط بمشروع آخر معروض على إحدى اللجان.

3- وعند إحالة المشروع إلى اللجنة المختصة تقوم هذه اللجنة بإعداد تقريرها عن المشروع، والذي قد يتضمن اقتراح بالإضافة أو الحذف أو التغيير.

4- وإذا كانت هذه اللجنة ليست اللجنة القانونية والتشريعية، فإن اللجنة التي قامت بإعداد التقرير عن المشروع تحيله إلى اللجنة القانونية والتشريعية وبموافقة الرئيس، وذلك للتأكد من حسن الصياغة.

---

(1) الدستور البحريني لسنة 2002، المواد (81-85)، واللائحة الداخلية لمجلس النواب (97) و (98) و(104-111)

5- وفي هذه المرحلة يمكن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقترح أية إضافة أو حذف أو تغيير على المشروع، ويرسل أقتراحه إلى اللجنة المختصة وبعد أنتهاء ال لجنة المختصة من إعداد تقريرها، يعرض المشروع وتقرير اللجنة على المجلس، والذي بدوره يقوم بالتصويت على مبادئ القانون، فإذا ما تم الرفض، فإن المشروع يعد مرفوضاً

6- أما في حالة الموافقة على مبادئ القانون فإنه يتم الأنتقال إلى مرحلة التصويت على مواد مشروع القانون مادَة مادة، وإذا ما قام أحد الأعضاء بطلب إضافة أو حذف أو تغيير في مواد مشروع القانون، فإن للمجلس أن يقبل هذا الأقتراح أو يرفضه، أو أن يحيله إلى اللجنة المختصة، وللمجلس أن يستمر بالتصويت على باقي المواد الأخرى.

7- وفيما يخص المواد التي أرسلت إلى اللجان يعاد التصويت عليها بعد ورود تقرير اللجنة بشأنها بنفس الآلية ويحق للمجلس العودة إلى مناقشة المواد التي سبق وأن تم التصويت عليها، فإذا ما أنتهى المجلس من التصويت على جميع مواد مشروع القانون، يتم التصويت على القانون بمجمله، وتكون آلية التصويت على مشروع القانون كاملاً أو مادة مادة بالأغلبية المطلقة للأعضاء

8- بعد أن يتم موافقة مجلس النواب على مشروع القانون، يحال إلى مجلس الشورى، والذي يتبع نفس خطوات مجلس النواب(1)، وفي حالة موافقة مجلس الشورى على مشروع القانون، يحال إلى رئيس الوزراء الذي بدوره يقوم برفعه إلى الملك للتصديق عليه.

9- وفي حالة رفض مجلس النواب لمشروع القانون يحال إلى مجلس الشورى، والذي له بدوره ان يرفضه أو يوافق عليه، فإن إتفق مجلس الشورى مع مجلس النواب على رفض مشروع القانون، فإن مشروع القانون يعد مرفوضًا، ولا يجوز عرض نفس المشروع في دورة الأنعقاد ذاتها.

---

(1) اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، المواد (96) (97) (99) (103- 110)

10- أما في حالة موافقة مجلس الشورى على مشروع القانون المرفوض من قبل مجلس النواب، فإنه يعاد إلى مجلس النواب والذي بدوره إما أن يعود ويوافق على المشروع كما ورد من مجلس الشورى، وفي هذه الحالة يحال مرة أخرى لمجلس الشورى والذي بدوره يحيله إلى رئيس الوزراء، الذي بدوره يرفعه إلى الملك للتصديق.

11- اما في حالة موافقة مجلس النواب على مشروع القانون المعاد إليه من مجلس الشورى، والذي سبق وأن رفضه بعد إدخال تعديلات على مواده، فإنه في هذه الحالة يعاد إلى مجلس الشورى والذي بدوره له ان يوافق على تلك التعديلات التي أجرها مجلس النواب ويتم إحالته إلى رئيس الوزراء والذي بدوره يرفعه إلى الملك للتصديق عليه.

12- اما في حالة عدم موافقة مجلس الشورى على التعديلات التي أجراها مجلس النواب يعاد إلى مجلس النواب، وفي حالة موافقة مجلس النواب على قرار مجلس الشورى، يعاد مشروع القانون إلى مجلس الشورى، والذي بدوره يحيله إلى رئيس الوزراء، والذي يرفعه للملك للتصديق. اما في حالة رفض مجلس النواب لمشروع القانون مرة ثانية فإن هذه الحالة تتطلب انعقاد جلسة للمجلس الوطني، وذلك للتصويت على مشروع القانون.

وإذا كانت المواقف السابقة متخذة من قبل مجلس الشورى، فإن ذلك يتطلب إجتماع المجلس الوطني إذ في مثل هذه الحالات يكون أحد المجلسين قد قبل مشروع القانون مرتين ورفضه المجلس الأخر مرتين معدلاً أو غير معدل، فهنا لا بد من عقد جلسة للمجلس الوطني لبحث المواد المختلف عليها ما بين المجلسين، برئاسة رئيس مجلس الشورى، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر القرار من المجلس الوطني بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين. وفي حالة الموافقة يرفع إلى رئيس الوزراء والذي بدوره يرفعه للملك للتصديق. أما في حالة الرفض فإنه لايجوز عرض هذا المشروع في نفس دورة الانعقاد[1].

---

(1) الدستور البحريني لسنة 2002. المواد (86) و(87)

المطلب الثالث: مرحلة التصديق.

لا يكفي لإصدار التشريع العادي مجرد إقراره من مجلس الأمة الأردني أو المجلس الوطني البحريني، بل يجب إرسال مشروع القانون إلى الملك لتصديقه بالتوقيع عليه، لأن كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب أو الشورى والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه لكونه شريكاً للسلطة التشريعية في عملية التشريع(1)

ففي الأردن؛ كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يجب ان يرفع إلى جلالة الملك للتصديق عليه، استناداً لأحكام النص الدستوري الوارد في المادة (93) الفقرة (1) من دستور 1952 وتعديلات، والتي تنص على " كل مشروع قانون اقره مجلسا الاعيان والنواب يرفع الى الملك للتصديق عليه. (2)، ويعتبر القانون ساري المفعول بإصداره من جانب جلالة الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا ورد نص خاص بالقانون يحدد سريان مفعوله من تاريخ آخر وفقاً لنص المادة (93) الفقرة (2) والتي تنص على " يسري مفعول القانون باصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريدة الرسمية الا اذا ورد نص خاص في القانون على ان يسري مفعوله من تاريخ آخر(3).

واستناداً لاحكام نص المادة (93) الفقرة (3) من الدستور الاردني لسنة 1952، فإذا لم يرى جلالة الملك ضرورة التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى مجلس الأمة مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق(4)، وفي هذه الحالة إذا رد مشروع القانون خلال المدة المذكورة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم كل من المجلسين يصبح مصدقًا ويجب إصداره – وهذه هي الديموقراطية الصحيحة،

---

(1) تنص الفقرة الأولى من المادة (93) من الدستور الأردني على أن: (كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه).

(2) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (93) الفقرة (1)

(3) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (93) الفقرة (2)

(4) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (93) الفقرة (2) " اذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه ان يرده الى المجلس مشفوعاً ببيان اسباب عدم التصديق"

لأن اعتراض جلالة الملك على مشروع القانون بعد إقراره من قبل مجلس الأمة لا يؤدي إلى إسقاطه وإنما يتوقف سنه ويتأخر فقط لحين إقراره ثانية من مجلس الأمة[1]. أما إذا لم تحصل أكثرية الثلثين على إقراره، فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدور على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية[2].

وفي البحرين؛ نظم المشرع الدستوري حق الملك في التصديق على القوانين، فإذا رفع مشرع القانون إلى الملك فله ستة أشهر ليقرر التصديق أو الإعادة ولا يخرج الأمر في حالة التصديق عن احتمالين: الأول أن يصَّدق الملك على القانون وحينها يعد القانون مصدقًا عليه تمهيدًا لإصداره ونشره، والثاني أن يسكت الملك عن التصديق الصريح فيعد القانون مصدقاً عليه إذا مرت ستة أشهر من تاريخ رفع القانون للتصديق وهي المدة التي قدرها الدستور لإتمام التصديق ما لم يتجه إلى الإعادة ما يستوجب إصداره ونشره، وتتحمل الجهات التنفيذية المسؤولية السياسية إذا ما تقاعست عن النشر[3].

ونص الدستور البحريني على أنه للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها، ويعتبر القانون مصدقًا عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه، وأنه مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لإعادة النظر فيه، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له وإذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية[4].

---

(1) يعقوب، محمد، ومحمد حسين (2004). **الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني**، ط 1، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية و النشر و التوزيع، عمان، ص 187

(2) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (93) الفقرة (2) و(4)

(3) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (35)/ الفقرات (أ، ب، ج، د)

(4) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (35) / الفقرات (أ، ب، ج، د)

المطلب الرابع: مرحلة النفاذ.

يكتمل الوجود القانوني للتشريع بشكل عام بتمام المراحل التشريعية الثلاث التي ذكرناها ويولد القانون، غير أن الوجود القانوني للتشريع لا يكفي لنفاذه، أي خروجه إلى حيز التطبيق وإلزام الجميع بإتباعه واحترام قواعده. وإنما ينبغي لنفاذه ووجوب العمل بمقتضاه أن يجتاز مرحلتين أخريين، هما مرحلة (الإصدار) ومرحلة (النشر)، فإذا اجتاز التشريع هاتين المرحلتين يفترض علم الجميع به ووجب الخضوع لأحكامه [1]. فمرحلة النفاذ التي تتكون من الإصدار والنشر ليست تشريعية، لأن السلطة التشريعية لا تقوم بها، بل تقوم بها السلطة التنفيذية.

أولاً: الإصدار

الإصدار لازم لنفاذ كل أنواع التشريع، فهو لازم لنفاذ التشريع الأساسي والتشريع العادي والتشريع الفرعي على السواء، وهو عمل تقوم به السلطة التنفيذية عندما يأمر رئيس الدولة ملكًا كان أو رئيس جمهورية باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية بإعلان وجود القانون الجديد ووضعه موضع التنفيذ بتكليف أجهزة السلطة التنفيذية أن يعّد هذا القانون تشريعاً من تشريعات الدولة، فالإصدار إذن إجراء يراد به تسجيل سن التشريع وإعلانه من السلطة التنفيذية[2]. **ويتضمن أمرين:**

أ- إثبات وجود التشريع: فالسلطة التنفيذية بإصدارها التشريع الجديد تشهد أن هذا التشريع قد تم وضعه على النحو الذي يتفق مع أحكام الدستور. وبالتالي؛ إذا كان سن التشريع بمثابة ميلاده، فإن إصداره بمثابة شهادة الميلاد التي تكتب عادة لكل مولود جديد، ويثبت به تسجيل التشريع المولود في مواجهة من له علاقة به ووضعه موضع التنفيذ باعتباره تشريعًا من تشريعات الدولة [3].

ب- أمر الهيئة العليا الرئيسية في السلطة التنفيذية إلى الهيئات التنفيذية الأدنى منها لتنفيذ التشريع

(1) الدوادي، غالب، **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني**،مرجع سابق، ص 38

(2) الدوادي، غالب، **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني**،مرجع سابق، ص 39

(3) أبو السعود، رمضان (1993). **المدخل إلى القانون وبخاصة المصري و اللبناني**، ط1، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص 178

كل فيما يخصها، لأن السلطة التشريعية لا تملك حق تكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون الذي أصدرته استنادًا إلى مبدأ الفصل بين السلطات وعليه لابد من إصدار الأمر بتنفيذ التشريع من الرأس الأعلى في السلطة التنفيذية، فالإصدار وإن كان حقاً للسلطة التنفيذية عندما تقوم به، إلا أنه واجب عليها في نفس الوقت ولا يجوز لها أن تحجم عن إصدار قانون ووضعه موضع التنفيذ لأنها إن فعلت ذلك، فإنها تسبب في تعطيل تنفيذ هذا القانون، وليس هذا من وظيفتها. فضلاً عن أن امتناعها هذا يتضمن الاعتداء على السلطة التشريعية[1]، لأن السلطة التشريعية تقوم بوضع القوانين وتدفعها إلى السلطة التنفيذية لتتخذ الإجراءات اللازمة لنفاذها.

فالسلطة الأولى تختص بسن التشريع والثانية تنفذه، ولذلك قيل أن وظيفة السلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين ووظيفة السلطة التشريعية هي تشريع القوانين بحسب مبدأ الفصل بين السلطات، فرئيس الدولة ملكًا كان أو رئيس جمهورية هو الذي يأمر بإعلان إثبات وجود التشريع الجديد إثباتا رسميًا وإنفاذه بوصفه رئيسًا للسلطة التنفيذية[2].

وهذا ما نص عليه الدستور الأردني بقوله "الملك يصّدق على القوانين ويصدرها... الخ"[3]، ونص الدستور على أن يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يومًا على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر[4].

وفي البحرين؛ عالج المشرع الدستوري الإصدار بموجب المادة ٣٥ من الدستور البحريني، إذ اعتبر أن القانون مصَدق عليه، ويصدره الملك إذا انقضت ستة أشهر من تاريخ رفع القانون إليه من المجلس الوطني وإذا أعاد المجلسان القانون موافق عليه بأغلبية الثلثين صّدق عليه الملك وأصدره في خلال شهر من دون أن يرده للمرة الثانية إلى المجلسين لإعادة النظر فيه[5].

---

(1) المرجع السابق، ص 179
(2) الدستور الأردني لسنة 1952، المادتين (26) و(31)
(3) الدستور الأردني لسنة 1952، المادتين (26)
(4) الدستور الأردني لسنة 1952، المادتين (93) الفقرة (2)
(5) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (35)

والأصل أن أمر الملك بالتنفيذ يحصل بمجرد تصديقه على القانون، ولهذا توجد صيغ التصديق والأمر بالتنفيذ في نفس القانون، فالملك يقوم بالتصديق على القانون كعمل تشريعي بصفته شريك للسلطة التشريعية في عملية التشريع. ويقوم بإصدار القانون والأمر بتنفيذه كعمل تنفيذي كونه رئيسًا للسلطة التنفيذية' ولذلك يأتي هذا الأمر عادة في آخر القانون وبمادة منفردة على الوجه التالي:"رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون" (1).

ثانياً: النشر

النشر عملية مادية يقصد بها إحاطة جميع الأشخاص علماً بوجود التشريع وصدوره حتى يتمكن الأفراد من العلم به ويلتزمون بأحكامه. لأنه إذا كان الإصدار لازماً لإثبات ميلاد القانون رسميًا كشهادة ميلاد، إلا أنه لا يكفي لتمام نفاذه والعمل به ما لم ينشر للجميع ويبين التاريخ المحدد لنفاذه (2).

والنشر ضروري لنفاذ القواعد التشريعية كافة على اختلاف أنواعها (الأساسي، العادي، الفرعي) على حد سواء ولا يغني عن النشر أي سبيل آخر من سبل الإعلان كنشر القانون في الصحف اليومية المحلية أو إذاعته عن طريق الإذاعة والتلفاز، أو تعليقه في الشوارع والميادين العامة أو إرساله بكتاب دوري أو تعميمه بمنشور إلى المصالح الحكومية المكلفة بتنفيذه، بل لابد من نشره في الجريدة الرسمية التي تصدرها الحكومة لهذا الغرض ليكون في متناول يد جميع (3).

فنشر التشريع لا يعًد صحيحاً قانوناً في الأردن ما لم يتم نشره في الجريدة الرسمية التي تصدر عن رئاسة الوزراء تحت اسم (الجريدة الرسمية) استنادًا للدستور الأردني الذي ينص على أنه "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يومًا على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر"(4).

---

(1) الدوادي، غالب، **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني**،مرجع سابق، ص 40

(2) زكي، محمود جمال الدين (1969). **دروس في مقدمة الدراسات القانونية**، ط 20، هيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية، القاهرة، ص 85(2)

(3) الدوادي، غالب، **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني**،مرجع سابق، ص 41

(4) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (93) الفقرة (2)

وفي البحرين؛ تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز، بنص خاص في القانون، تقصير هذا الأجل أو إطالته[1].

ثالثاً- التشريع الفرعي- اللائحة

وهو أدنى أنواع التشريع منزلة ويقصد به التشريع التفصيلي الذي تصدره السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص أصيل مخول لها في الدستور ابتغاء تسهيل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية أو لتنظيم المرافق العامة أو للمحافظة على الأمن والصحة العامة كأنظمة وتعليمات وقرارات وبيانات، ويشترط فيه أن لا يكون مخالفاً لأحكام التشريع الأساسي (الدستور) أو التشريع العادي وإلّا وجب تغليب الأعلى والامتناع عن تطبيق الأدنى[2]. ولعل من أهم أنواع التشريعات الفرعية (اللوائح) ما يلي:

1 - اللوائح التنفيذية: وهي قواعد عامة تتضمن وضع أحكام تفصيلية لتنفيذ وتطبيق التشريعات العادية أو القوانين التي سنتها السلطة التشريعية. ويعزى ترك مهمة وضعها للسلطة التنفيذية لأنها أكثر اطلاعاً على الموضوع المراد تطبيق التشريع فيه مما سيجعل ما تتخذه من إجراء أدعى إلى الإحاطة بأنسب الوسائل الممكنة لتنفيذه. واللوائح التنفيذية ستكون تابعة للتشريع العادي لأن غرض وضعها محدود بتنفيذ القانون فلا تتعداه وتخرج عن قواعده بتعديل أو إعفاء من التنفيذ أو تجاوز لأحكامه[3].

2- اللوائح التنظيمية (المستقلة): وهي قواعد قانونية تسن لتنظيم وترتيب سير العمل في المرافق العامة والإدارات الحكومية. كما قد تتضمن إنشاء هيئات وأجهزة جديدة مع تحديد اختصاصاتها حيث السلطة التنفيذية هي الأقدر على اختيار ما يلائم ضمان حسن سير الجهاز الحكومي. ولهذا النوع من اللوائح وجود مستقل بمعنى عدم ارتباطه بقانون معين كما في اللوائح التنفيذية التي

---

(1) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (122)

(2) الدوادي، غالب، **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني**،مرجع سابق، ص 54

(3) الداودي، غالب، **المدخل إلى علم القانون وخاصة الاردني**، مرجع سابق ص 125

تشترك معها في وجوب عدم معارضتها لقواعد قانونية أعلى منها درجة[1]. وقد حدد المشرع الاردني في الدستور موضوعات أباح تنظيمها بانظمه تصدر عن السلطة التنفيذية، حيث نصت المادة (31) من الدسنور الاردني على ان " الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويامر بوضع الانظمه الازمه لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف احكامها"[2].

3 – لوائح الضبط: وهي مجموعة القواعد القانونية الهادفة للمحافظة على الأمن العام، والصحة العامة، وتوفير سكينة واستقرار المجتمع. وهي لوائح قد لا تستند إلى قانون سابق مثالها تنظيمات المنشآت المضرة بالصحة أو الخاصة بمراقبة الأغذية والأدوية ومراقبة أماكن العامة وضبط الأسواقوغيرها، ونظراً لسعة مجال تلك اللوائح ولأن موضوعاتها لا يمكن تنظيمها دون الحد من حرية وممتلكات الأفراد. فلوائح الضبط تعد من أخطر اللوائح مما يستلزم عند وضعها مراعاة الملائمة والتوفيق بين مصالح الأفراد وحرياتهم ومتطلبات تنظيم الأنشطة التي تمس أمن وصحة واستقرار المجتمع. ولهذا النوع من اللوائح أيضاً وجود مستقل بمعنى عدم ارتباطه بقانون معين لكن لابد من عدم معارضتها لقواعد قانونية أعلى منها درجة [3].

المبحث الثاني: الإختصاص الرقابي للسلطة التشريعية في الأردن والبحرين.

التمهيد:-

الرقابة البرلمانية هي أحد أشكال الرقابة السياسية التي تستخدمها السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ويمكن تعريفها بأنها "سلطة تقصّي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤولية عن ذلك ومساءلة القائمين عليها". وهذا المدلول قائم في النظم السياسية الديموقراطية وإن كانت تختلف من نظام إلى آخر[4].

---

(1) الداودي، غالب، **المدخل إلى علم القانون وخاصة الاردني**، المرجع السابق، ص 127

(2) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (31)

(3) شطناوي، علي خطار (2009).**القانون الاداري الاردني**، ط2، دار وائل للنشر، عمان، ص 211

(4) سلام، ايهاب (1983). **الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، في النظام البرلماني**، ط1، عالم الكتب، القاهرة، ص 3

وتعد الوظيفة الرقابية حسب النظام البرلماني "حقاً مكتسباً " تمارسه السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية مقابل حق حل البرلمان الذي تتمتع به الأخيرة. والرقابة البرلمانية على النشاط الحكومي في صوره وأنشطته كافة تعد من أقوى أنواع الرقابة؛ حيث تؤدي إلى الكشف عن كثير من التجاوزات والمخالفات التي تقع في الإدارات الحكومية المختلفة، مما يستدعي تسليط الأضواء عليها بهدف دفع الوزراء المختصين للتحرك نحو معالجة أوجه القصور في أداء الإدارات التابعة لهم(1).

ومن خلال التقسيم الثلاثي لأعمال الدولة من قبل الفقهاء إلى: أعمال صادرة عن السلطة التشريعية، وأعمال صادرة عن السلطة التنفيذية، وأعمال صادرة عن السلطة القضائية، فإن الرقابة البرلمانية تعد عملاً من أعمال السلطة التشريعية ويمارس البرلمان هذه الوظيفة إلى جانب الوظيفة الأخرى المناطة به وهي الوظيفة التشريعية، غير أن تراجع الوظيفة التشريعية قد أدى إلى تزايد الاهتمام بالوظيفة الرقابية لتصبح الوظيفة الأهم في عمل البرلمانات في الوقت الحاضر(2)

وتختلف مظاهر الرقابة البرلمانية باختلاف النظم السياسية السائدة في الدولة وتظهر قوتها واضحة في النظام البرلماني، ذلك أن هذا النظام يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية، بالإضافة إلى المسؤولية الفردية لكل وزير في نطاق وزارته، ما يتيح للبرلمان محاسبة الوزراء أو محاسبة الوزير عن مختلف أعمال وزارته باعتباره مسؤولاً عن جميع الفعاليات التابعة لوزارته وعن الموظفين العاملين فيها وتكون هذه المحاسبة وفقًا لما يحدده الدستور(3).

---

(1) الزيدان، فائق فنطول (2002) **الرقابة البرلمانية في مجلس النواب الأردني 1989 - 2001**، ط ١، مطبوعات توثيقية الأمانة العامة لمجلس النواب، عمان، ص 11

(2) المرجع السابق، ص 11

(3) سلام، ايهاب (1983). **الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، في النظام البرلماني**، مرجع سابق، ص 3-5

وعليه، يستطيع البرلمان بموجب اختصاصاته المنصوص عليها في دساتيرها ان يمارس نوعاً من الرقابة السابقة و اللاحقة على اعمال ونشاطات الحكومة من خلال الاليات الرقابة الممنوحة الى المجلس التشريعي المتمثلة في مسائلة الحكومة عن اعمالها، او طرح الثقة فيها في حالة عدم قدرتها على تنفيذ التزاماتها اتجاه المجلس الممثل للشعب(1).

ونص الدستور الأردني على أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته. ويتسع نطاق المسؤولية تلك في الرقابة البرلمانية ليشمل جميع الأعمال التي يأتيها الوزير أثناء ممارسته لمهامه، وكذلك جميع الأعمال المرتبطة بهذه المهام، وكل موقف يتخذه الوزير وكل نشاط أو إهمال يكون مسؤولاً عنه، ولا تهدف الطريقة التي تسلكها المسؤولية السياسية إلى البحث عن مسلك الوزير من الناحية القانونية، وإنما فحص مدى متابعة عمل الوزير ومدى اتفاقه مع المصلحة العامة كما يراها البرلمان(2).

وقد أقر الدستور الأردني مبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة؛ حيث جاء فيه أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقًا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش الاستجواب قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير، إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة(3).

وتتخذ رقابة البرلمان للحكومة صورًا متعددة ذكر الدستور الأردني بعضها والبعض الآخر ذكر في النظام الداخلي لمجلس النواب وتتمثل في: حق السؤال، والاستجواب، والمناقشة العامة، والاقتراح برغبة، والعرائض. وهناك وسائل لم ينص عليها الدستور ولا النظام الداخلي، ولكنها أصبحت عرفًا برلمانيًا وهي بند ما يستجد من أعمال، والمذكرات، والتحقيق. ومن الجدير بالذكر أن

---

(1)الشاعر، رمزي طه (2005). **النظرية العامة للقانون الدستوري**، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 508
(2) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (51)
(3)الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (96)

الأمانة العامة لمجلس النواب طورت جهازها الإداري وأنشأت قسمًا خاصا بشؤون الرقابة البرلمانية ضمن هيكلها التنظيمي مهمته متابعة هذه الوسائل من حيث الكيفية والآلية التي تستعمل بها ومراقبة مدى تطابقها مع الدستور والنظام الداخلي[1].

وفي البحرين؛ نص الدستور البحريني على أن "كل وزير مسؤول لدي مجلس النواب عن أعمال وزارته"[2]، ما يعني اقتصار المسؤولية على الوزراء دون رئيس الوزراء، إذا لم يكن يتولى حقيبة وزارية وجاء في الدستور "لا يطرح في المجلس موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، ما لم تقض ضرورة بتوليه إحدى الوزارات مع الرئاسة، فيُسأل عن أعمال تلك الوزارة كسائر الوزراء"[3].

وجاء في الدستور البحرين لسنة 2002 إذا رأى ثلثا أعضاء المجلس الوطني بالطريقة المنصوص عليها في المادة (67) الفقرات (ب) و(ج) و(د) ومن هذا الدستور عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فاذا رأى ثلثا أعضاء مجلس النواب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أحيل الأمر إلى المجلس الوطني للنظر في ذلك، ثم يرفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب[4]، وأن وسائل الرقابة البرلمانية في البحرين تتشابه الى حد كبير مع الوسائل في الأردن مع وجود بعض الأختلافات كما سيتضح في المطالب الاتية:

المطلب الاول: السؤال

يعّد السؤال أحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، بل هو من أهم هذه الوسائل، بالنظر إلى مزاياه، وخطورته في آن واحد. ويعرف السؤال بأنه " أستفهام عضوو

---

(1) الزيدان، فائق فنطول (2002) **الرقابة البرلمانية في مجلس النواب الأردني 1989 – 2001**، مرجع سابق، ص 14

(2) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (66)

(3) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (67) الفقرة (أ)

(4) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (67) الفقرة (ب) و(د)

البرلمان عن أمر يجلهه أو يرغب في التحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه أو أستعلامه عن نية الحكومة غي امر من الامور وهو الاستيضاح لا ينطوي على أتهام"[1].

ويرتبط وجود الأسئلة البرلمانية بوجود البرلمانات كما يرتبط بحق الوزراء في حضور جلسات البرلمان، فلما كان للوزراء حق الحضور، كان بالإمكان توجيه الأسئلة إليهم من قبل أعضاء المجالس. ويلاحظ أن بعض الدساتير تنص صراحة على حق توجيه السؤال ولا يعنى إغفاله أنه لا يجوز للنائب اللجوء إلى هذا الحق، فهو من الحقوق الأساسية للنائب في النظام البرلماني، إذ كيف يتسنى للبرلمان سحب الثقة من وزير في الحكومة أو سحب الثقة من الحكومة في النظم الدستورية التي تقرر ذلك وإسقاطها دون أن يكون له هذا الحق، فإذا كان البرلمان يملك الأكثرية وهو مساءلة (الاستجواب) الحكومة فإنه يملك الأقل وهو حق السؤال[2].

وقد أتجهت الدساتير المعاصرة ومنها دستور الأردن والبحرين، وكذلك التشريعات الحديثة إلى النص على تلك الوسيلة، ببيان من له حق تقديم السؤال وشروطه الشكلية والموضوعية، وإجراءات قيده، والإجابة عليه والتعقيب من العضو عليها، واسترداد السؤال وسقوطه. ويبدو للوهلة الأولى أن السؤال بوصفه السابق من السهولة بمكان الإحاطة بماهيته، واستظهار خصائصه، والوقوف على الأهداف التي يرنو إليها، واستظهار أهميته في رقابة أعمال السلطة التنفيذية، غير أن الأمور ليست بهذه السهولة، بل يلزم تدقيق النظر في كل ما تقدم، من أجل إيضاح الأحكام التي ينفرد بها عن سواه[3]. ولقد تعددت التعاريف الفقهية في القانون الدستوري حول موضوع السؤال البرلماني، فجاء بعضها موجزا، وبعضها غفل بعض جوانب السؤال، ومركزا على جوانب أخرى، وبالتالي لا نجد تعريفاً واحداً جامعاً مانعاً للسؤال البرلماني، ومن بين هذه التعاريف ماذهب إليه الفقه العربي:

---

(1) فهمي، مصطفى أبويد (1996). **الدستور المصري فقهاً وقضاء**، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ص 261

(2) عبد الحميد، حسني درويش (2005). **وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور البحرين (دراسة مقارنة)** ط ١، الطوبجي للطباعة والنشر، القاهرة، ص **690**

(3) عبد الوهاب، محمد رفعت (2004). **الأنظمة السياسية**، منشورات الحلبي الحقوقية: لبنان، ص 326

1- استيضاح موجه إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما[1]. فهذا التعريف رغم وجاهته، حيث بين لنا موضوع السؤال والموجه إليه، إلا أنه لم يتضمن الإشارة إلى مقدم السؤال[2]

2- وهناك من يعرف السؤال على أنه: استفسار عن أمر لا يعلمه العضو، للتحقق من واقعة وصل علمها إليه أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور. كذلك هذا التعريف وإن كان قد بين موضوع السؤال والعضو السائل إلا أنه لم يشر إلى الموجه إليه السؤال، كما لم يشترط اتصال موضوع السؤال بالعمل الوزاري[3].

3- أما الفقه الفرنسي فقد عرف جورج بيردو السؤال بأنه: ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة [4]

4- كما عرفه بعض فقهاء القانون الدستوري الفرنسي بأنه: الوسيلة التي يستعملها عضو البرلمان ليطلب من خلالها إلى الوزير شروحات حول مسألة معينة[5].

وبناءاً على ما تقدم من اعدم انعقد اراء فقهاء القانون الدستور سواء العربي الو الغربي حول تعريف شامل وعامة للسؤال البرلماني، فقد اجمع الفقهاء الانجليز على تعريف السؤال البرلماني بأنه " وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في إختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو الحث على اتخاذ إجراء معين" [6]

---

(1) الشاعر، رمزي طه (2001). **القانون الدستوري**، الرسالة الدولية للطباعة، مصر، ص 221

(2) فراج، زين بدر (1991). **السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية**، دار النهضة العربية: القاهرة، ص 9

(3) فراج، زين بدر (1991). **السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية**، المرجع السابق، ص 11

(4) أوصديق، فوزي (2002). **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، (النظرية العامة للدساتير)**، الجزء الثاني، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 156.

(5) الشاعر، رمزي طه، (2001). **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص 221

(6) حسن مصطفى البحري، (2005). **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، (دراسة مقارنة)**، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ص 109

وما نستشفه من هذا التعريف احتواءه على الأركان الأساسية للسؤال البرلماني وهي كما يتبين لنا أربعة أركان:

- الشخص موجه السؤال (وهو أي عضو في البرلمان).
- الشخص الموجه إليه السؤال (وهو رئيس الوزراء أو أي وزير يكون عضوا في الحكومة).
- الموضوع الذي ينصب عليه السؤال (وهو في أي شأن من الشؤون العامة بشرط أن يدخل ضمن اختصاصات من يوجه إليه من أعضاء الحكومة).
- الغرض من السؤال (وهو الحصول على المعلومات أو ممارسة الضغط لاتخاذ إجراء معين)(1)

يستخدم النظام البرلماني الأردني والبحريني السؤال كحلقة من حلقات الاتصال بين البرلمان والحكومة، من اجل أن تمكّن النائب من ممارسة احد المهام المناط به كنائب عن الامة (الشعب) وذلك بمتابعة النشاط الحكومي والحصول على البيانات والمعلومات، وكذلك قد يكون السؤال وسيلة لإجراء إصلاحات تشريعية في البناء القانوني عندما يكشف في الإجابة عن وجود خلل أو نقص فيها(2).

ونص الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته على أنه يجوز لعضو مجلس النواب والأعيان توجيه الأسئلة للوزراء في أي أمر من الأمور بالطريقة التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني في مادته (125) لسنة 2013. وقد عرّف النظام الداخلي لمجلس النواب السؤال على أنه " استفهام العضو من رئيس الوزراء والوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في ضمن اختصاصهم أو رغبة في التحقق من حصول واقعة معينة أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر ما"(3).

ونظرًا لأهمية السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، فقد وضع المشَرع الأردني في

---

(1) حسن مصطفى البحري، (2005). **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق، ص 110

(2) إيلي خوري (2009). **نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني**: مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، ورشة عمل إقليمية، 17-16 / تشرين الأول 2009، بيروت.

(3) الدستور الأردني لسنة 1952، المادة (96) و النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 المادة (125)

النظام الداخلي لمجلس النواب في الفصل الثاني عشر المادة (126) شروط السؤال وكيفية تقديمه وعرض الجواب ومناقشته داخل الجلسة. وهي[1]:

- أن يقدم السؤال للرئيس مكتوبًا.
- أن يكون موجزًا وأن ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها وأن يخلو من التعليق والجدل والآراء الخاصة.
- لا يجوز أن يخالف أحكام الدستور أو يضر بالمصلحة العامة كما لا يجوز أن يشتمل على عبارات نابية أو غير لائقة ويجب أن يخلو من ذكر أسماء الأشخاص أو المّس بشؤونهم الخاصة.
- لا يجوز أن يمس السؤال بأمر تنظره المحاكم كما لا يجوز أن يشير إلى أمر تنشره الصحف.
- لا يجوز أن يتعلق موضوع السؤال بشخص النائب أو بمصلحة خاصة به أو موكول أمرها إليه.
- لا يجوز أن يوّقع السؤال أكثر من عضو واحد، كما لا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد.

وعليه، فقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني الإجراءات التي تتبع في تقديم السؤال وهي[2]:

أ. يبلغ الرئيس السؤال إلى الوزير المختص خلال سبعة ايام من تاريخ تقديمه.

ب. يجيب الوزير على السؤال خطياً خلال مدة لا تتجاوز اربعة عشر يوماَ.

ج. يبلغ الرئيس الجواب إلى مقدم السؤال خلال اربعة عشر يوما من تاريخ وروده، ويدرج السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجوابات والاقتراحات برغبة،

---

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادتين (126) الفقرة (أ)، (127)

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المواد من (128) الفقرات (أ، ب، ج) (129) الفقرات (أ، ب) (130) (131)

واذا لم يكتف بالاجابة المرسلة يطلب خطياً ادراج السؤال والجواب على جدول الاعمال.

- عند عرض السؤال والجواب على جدول الأعمال، إذا أعلن النائب اكتفاءه بالرد يغلق بحث الموضوع، وإذا رغب بالكلام يعطى وحده حق الرد على الوزير بإيجاز، كما يعطى الوزير حق الجواب، فإذا اكتفى النائب بذلك يغلق بحث الموضوع، وإلّا كان من حق النائب تحويل السؤال إلى استجواب وفق أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 في مادته رقم (129). وبمجرد تعقيب الوزير على تعقيب العضو ينتهي السؤال لأنه قد يوصل العضو إلى الحقائق والمعلومات التي يتقصى عنها وقد يصل إلى موافقة من الوزير على اتخاذ إجراءات أو الامتناع عن إجراءات.
- لا يسمح، النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013 في المادة رقم (129) فقرة (ب)، لأي عضو بالكلام حول السؤال إلا إذا كان الأمر يمس شخصه حيث يحق له حينئذ التعقيب بإيجاز.
- لا تسري الشروط الخاصة بالأسئلة على الأسئلة التي توجه للوزراء أثناء النظر في الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية وفي مشروعات القوانين إذ ان لكل عضو حق التدخل في كل سؤال يرد بشأنها والرد عليه، وفقاً لاحكام النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013 في المادة رقم (130)
- لا تدرج الأسئلة المقدمة في دورة سابقة على جدول أعمال الدورة اللاحقة إلا إذا صرح مقدموها بتمسكهم بها بكتاب خطي يقدمونه لرئيس المجلس. لا تدرج الاسئلة على جدول الاعمال مرة ثانية اذا تغيب مقدمها عن حضور الجلسة التي ادرجت عليها دون عذر.. وفقاً لاحكام النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013 في المادة رقم (131) الفقرات (أ) و(ب)

أما في حالة عدم رد الحكومة على سؤال النائب في خلال الفترة القانونيـة المحـددة فـي شروط تقديم السؤال، يجوز تحويل السؤال إلى استجواب، وقد بيّن النظام الداخلي لمجلس النـواب الاردني شروط تحويل السؤال إلى استجواب كما يلي [1]:

أ. يجوز تحويل السؤال إلى استجواب على أن لا يتم ذلك في الجلسة التي يناقش فيها السؤال.

ب. يجوز تحويل السؤال إلـى استجواب إذا لـم تجب الحكومـة خـلال مدة شـهر من ورود السؤال إليهـا ونظراً لتطـابق الأحكـام الناظمـة للأسئلة التـي يوجههـا أعضـاء مجلس الأعيـان للـوزراء مـع الأحكام الناظمة للأسئلة التي يوجهها النواب، فأنني أكتفي بالأحالة الى ما سبق بيانه بشأن السؤال الموجه من أحد أعضـاء مجلس النواب، مـع الأشـارة الـى أن النظـام الـداخلي لمجلس الأعيـان لـم يشترط عدم تعلق السؤال بشخص موجهه أو أقاربـه أو تناولـه للمواضـيع التـي تنشرها الصـحافة، والى شروط تحويل السؤال الى أستجواب حيث أن للعين أن يوجه الأستجواب أذا لم يقتنع بالأجابة على السؤال[2].

ومما يلاحظ أنه قد نمت الأسئلة وتطورت كوسيلة رقابة في البرلمان الأردني بشكل متزايد نتيجة لتطور الحياة الأقتصادية والأجتماعية والسياسية، واستخدمتها المجالس النيابية بشكل كبير وكـان لهـا دور فعـال فـي تصـويب بعض الأمـور[3]. وفـي تعريـف السـؤال جـاء فـي دسـتور مملكـة البحرين[4] المعدل ما مفاده أن لكل عضو من أعضـاء مجلس النواب أن يوجـه إلـى الـوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضـاح الأمور الداخلة في اختصاصهم. ولقد زادت المادة 133 المرسوم بقانون رقم 54 لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني هذا المعنى بقولها إنـه "استفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمه إليها"

ومما تقدم يتضـح، أن السؤال لا يكون صـحيحاً ومقبولاً من ناحية الشكل إلا إذا قدّم من

---

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، المادة (132)، الفقرات (أ، ب)

(2) النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني، المواد (76-80)

(3) الزيدان، فائق فنطول (2002) **الرقابة البرلمانية في مجلس النواب الأردني 1989 – 2001**، مرجع سابق، ص 17

(4) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (91)

عضو البرلمان إلى أحد الوزراء المختصين في موضوع مما يدخل في اختصاصه، ويتعلق السؤال بوزير واحد، كما أنه لا يكون صحيحًا إلا إذا كان موضوعه استيضاحًا عن أمر يجهله العضو أو بغية التحقق من حصول واقعة وصلت إلى علمه. فمناط السؤال استيضاح أمر يخفى على العضو، أو وصل إلى علمه واقعة يريد التحقق منها، وهو ما يستتبع اتخاذ هذا الإجراء تحقيقًا لذلك. ويتفرع عن ذلك أنه لا يجوز لأي مواطن أن يوّجه السؤال مباشرة إلى الوزير المختص، بل يطلب المواطنون من النائب الذي يمثلهم في البرلمان توجيه أسئلة إلى وزير بعينه[1].

وبناءاً على ما تقدم نجد أن في اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني قد اورد شروط لتقديم السؤال وهي كما الآتي:

- أن يقدّم السؤال من عضو وهو من تتوافر فيه صفة العضوية
- أن يقدّم للرئيس مكتوبًا، وأن يكون واضحًا وموجزاً.
- أن يوّجه من عضو واحد وليس أكثر من عضو، لوزير واحد وليس أكثر في موضوع يدخل في اختصاص الأخير[2].
- لا يجوز للعضو أن يوّجه أكثر من سؤال واحد في الشهر الواحد[3].
- أن لا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص[4].
- أن يكون موجزًا وأن ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها وأن يخلو من التعليق والجدل والآراء الخاصة.

---

(1) عبد الحميد، حسني درويش (2005). **وسائل رقابة البرلمان لأعما ل السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور البحرين (دراسة مقارنة)** ط 1، الطوبج ي للطباعة والنشر، القاهرة، ص 72

(2) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (133) (134) (133)

(3) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (137)

(4) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (133)

– للعضو أن يعّقب لمرة واحدة على إجابة الوزير، وللوزير أن يعّقب على ذلك بمناسبته، وإذا ما تطرق العضو في أثناء تعقيبه على إجابة الوزير إلى موضوعات لم ترد بالسؤال أو بالإجابة ولكنها متصلة بها، فإن ذلك جائز على أساس وجود ارتباط موضوعي يربط بينها(1).

– لمقّدم السؤال أن يستوضح الوزير عن غموض أو نقص في إجابته، أو عن أمر لم ينتبه فيه من إجابة الوزير، ولا يشمل التعقيب التعليق على الإجابة بحيث يشرح العضو وجهة نظره في موضوع السؤال، وبالمثل لا يجوز أن يتضمن الاستيضاح نقدًا لإجابة الوزير(2)

– يسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وّجه إليه، أو بانتهاء دور الانعقاد الذي قّدم السؤال خلاله(3).

ويمكن القول أنه مضت الإشارة إلى أن للسؤال شروطًا شكلية يتعين توافرها لقبوله، وهي المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، فإذا ما تخلفت كل أو بعض هذه الشروط، فإن النتيجة الطبيعية أو المنطقية هي عدم الاعتداد بطلب توجيه السؤال في هذه الحالة، وجاز لمكتب المجلس استبعاده، مع إبلاغ العضو بذلك، فإن لم يقتنع العضو بوجهة نظر المكتب، واعترض عليها خلال أسبوع من تاريخ إبلاغه، عرض الأمر على المجلس للبت فيه دون مناقشة، على نحو ما تضمنته اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني(4). **وقد تعرضت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني اللإجراءات التي تتبع في تقديم السؤال وهي:**

1– يبلغ رئيس المجلس السؤال كتابة إلى الوزير الموجه إليه خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه ويجيب الوزير على السؤال كتابة خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه به(5).

---

(1) الدستور البحريني لسنة 2002. المادة (91)
(2) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (138)
(3) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (143)
(4) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (134)
اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (135) (5)

2- تقيد طلبات توجيه الأسئلة بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص، وذلك بعد استيفاء تلك الأسئلة للشروط المقررة قانوناً ومقتضى ذلك ولازمه أن الإجابة عن الأسئلة تتم- بحسب الأصل – وفقًا لترتيب تقديمها[1].

3- أن تضم الأسئلة المقدمة في موضوع واحد أو في موضوعات مرتبطة بعضها ببعض ارتباطًا وثيقًا عند إبلاغها للوزير للإجابة عنها معاً

4- للوزير أن يجيب عن السؤال كتابةً، وله أن يجيب شفاهةً في حال لم تكن أجابته عليه في الموعد المنصوص عليه من اللائحة سالفة الذكر[2].

5- يبلغ الرئيس الجواب إلى مقدم السؤال ويدرج السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة تالية لهذا الإبلاغ[3].

6- عقب الانتهاء من موضوع الأوراق والرسائل الواردة المشار إليها في الفقرة الثالثة من المادة (50) من هذه اللائحة، يخصص نصف ساعة للأسئلة والإجابة عليها، فإذا بقى شيء منها يدرج في جدول أعمال الجلسة التالية ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك، ولا يشترط توافر النصاب القانوني خلال عرض الأسئلة والإجابة عنها، ما دام قد توافر في مستهل الجلسة[4].

7- للعضو السائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب نزولاً عند حكم الدستور[5].

8- عند عرض السؤال والجواب على جدول الأعمال، إذا أعلن النائب اكتفاءه بالرد يغلق بحث الموضوع، وإذا رغب بالكلام يعطى وحده حق الرد على الوزير بإيجاز، كما يعطى الوزير حق الجواب، فإذا اكتفى النائب بذلك يغلق بحث الموضوع، وإلّا كان من حق النائب تحويل السؤال إلى استجواب وفق أحكام النظام. وبمجرد تعقيب الوزير على تعقيب العضو ينتهي السؤال لأنه قد

---

(1) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (135)
(2) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (137)
(3) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (135)
(4) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (141)
(5) الدستور البحريني لسنة 2002، المادةو (91)

يوصل العضو إلى الحقائق والمعلومات التي يتقصى عنها وقد يصل إلى موافقة من الوزير على اتخاذ إجراءات أو الامتناع عن إجراءات[1]. وكذلك فقد تحدثت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على الية تحويل السؤال إلى استجواب وبذلك في نص المادة (132) الفقرات (أ) و(ب) وهي[2]:

1- إذا لم يقتنع النائب بالإجابة التي قدمتها الحكومة او لم ترد الحكومة على تساؤل النائب او النائبة في المدة المقرار للرد وهي 30 يوم من تاريخ السؤال.

2- لا يتم تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة التي يناقش فيها السؤال.

المطلب الثاني: الأستجواب وطرح الثقة وأعلان عدم أمكان التعاون مع رئيس الوزراء.

اولاً: الأستجواب:

من المتفق عليه في الفقه الدستوري أن الاستجواب من أهم وأخطر الوسائل التي يمارس بها البرلمان مهمته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية. ومن المقرر أن الاستجواب له آثار سياسية قد تكون ذات تأثير في الرأي العام أكثر من الآثار القانونية التي حددها الدستور. ومن المتفق عليه – بصفة عامة- أن الاستجواب يحمل معنى المحاسبة أو المساءلة أو ينطوي على معنى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف. واتجهت غالبية الدساتير المعاصرة إلى النص على الاستجواب بحيث يشمل رئيس مجلس الوزراء والوزراء[3].

---

(1) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (138)

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، المادة (132) الفقرات (أ، ب)

(3) النجار، زكي محمد (1995). **القانون الدستوري**، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 508

فمن ناحية كونه من أهم الوسائل البرلمانية، فمرد ذلك إلى أن هذه الوسيلة من الوسائل الرقابية الأكيدة التي تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية والرقابة على أداءها، ومن هذا المنطلق ورد النص عليها في الدساتير المعاصرة وتنظيم أحكام وقواعد ممارستها من خلال مجموعة من القواعد والشروط التي تنظم عملية الإستجواب داخل المجلس[1].

أما من ناحية كونه من أخطر الوسائل البرلمانية فذلك يرجع إلى أنه في الأصل يحمل في طياته معنى محاسبة الحكومة والمؤاخذة على أعمالها، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح الثقة في الحكومة أو بأحد أعضائها. ومن هنا اعتبر الاستجواب أكثر خطورة من السؤال، الذي يعدّ مجرد استيضاح أو استفهام عن أمر من الأمور لا يحمل معنى النقد أو المحاسبة عن التصرفات العامة لمن وجّه إليه من الوزراء، لأن الاستجواب قد يفضي إلي طرح الثقة بالحكومة أو الوزير الموجّه إليه[2].

أما في الأردن فقد إستند منذ البداية إلى النصوص الدستورية، إذ صدر دستور عام 1952 م متضمنًا نصاً بالأستجواب، حيث أوضحت أن " لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان ومجلس النواب أن يوجّه إلى الوزراء أسئلة وأستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو ولا يناقش أستجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكور[3]. ونظم المشّرع الأردني نصوص النظام الداخلي معرفًا الاستجواب وأحكامه وشروطه والكيفية التي يتم بها. فقد عرّف الاستجواب على أنه محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في

---

(1) عطية، جلال السيد بندراي (1996). **الاستجواب وسيلة في وسائل الرقابة البرلمانية في مصر دراسة تحليلية**، جامعة القاهرة رسالة دكتوراه مقدمة، كلية الحقوق، ص 7

(2)عفيفي، مصطفى(1984)، **الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة** .الكتاب الأول، ط1، ص 372

(3) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (96)

شأن من الشؤون العامة[1] **وقد بيّن الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلسي االنواب والأعيان شروط وإجراءات الاستجواب وهي**[2]:

- يشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال.
- على العضو الذي يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدم استجوابه خطيًا إلى الرئيس مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب وعلى الرئيس تبليغ الوزير المختص بالاستجواب.
- على الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطياً على الاستجواب، خلال مدة لا تتجاوز واحداً وعشرين يوماً، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة.
- إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديمه خلال المدة المذكورة، للوزير أن يطلب من رئيس المجلس التمديد لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويبلغ الرئيس مقدم الاستجواب والوزير بذلك.
- يدرج الاستجواب والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة لذلك، كما يدرج الاستجواب على ذلك الجدول إذا لم يرد جواب الوزير خلال المدة المقررة.
- بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه أو الاكتفاء بتوزيعهما المسبق على الأعضاء، يعطى الكلام لمقدم الاستجواب ثم للوزير المستجوب ولكل منهما حق الرد مرة واحدة ثم يعطى الكلام لمن شاء من النواب.
- اذا أعلن المستجوب اقتناعه يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب فتتبع حينئذ الأصول المحددة أعلاه في النقاش.
- للمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير، أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور.

---

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة (133)

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، المواد (134) الفقرات (أ، ب) (135) الفقرات (أ، ب، ج، د، ه، و) و (136) و (137)

- إذا أعلن المستجوب اقتناعه، يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبّنى أحد النواب موضوع الاستجواب، فتتبع حينئذ الأصول المحددة في النقاش.
- يحق لكل عضو أن يطلب من الحكومة إطلاعه على أوراق أو بيانات تتعلق بالأستجواب المعروض على المجلس ويقدم الطلب كتابة إلى رئيس المجلس.
- تدرج الاستجوابات المقدمة في دورة سابقة على جدول أعمال الدورة اللاحقة إلا إذا صرح مقدموها عدم تمسكهم بها بكتاب خطي يقدمونه الى رئيس المجلس..

وفي البحرين؛ اتجه دستور مملكة البحرين المعّدل إلى النص على توجيه الاستجوابات إلى الوزراء (الأعضاء في الحكومة) دون سواهم[(1)]. وبالتالي فإن المحاسبة أو المساءلة إنما تنسب إلى الوزراء عن كل تقصير أو سوء تصرف فيما يتعلق بممارسة اختصاصاتهم. وينبني على ذلك أنه لا يجوز توجيه الاستجواب إلى رئيس الوزراء، وما يترتب على ذلك من عدم جواز طرح مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، وقد نظم الدستور أسلوبًا خاصًا بمقتضاه يقرر مجلس النواب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء[(2)].

وبين دستور البحرين واللائحة الداخلية لمجلس النواب شروط وإجراءات الاستجواب وهي[(3)]:

– أن يكون مكتوباً ولقد تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني هذا الشرط بقولها أن يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس، هذا فضلاً عن وجوب أن يكون الاستجواب واضحًا في معانيه ومقاصده، موضحاً بصفة عامة وإيجاز الموضوعات التي يتناولها.

– أن يقدم عبر طلب من قبل خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل.

(1) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (65)
(2) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (67) واللائحة الداخلية لمجلس النواب، المادة (144)
(3) اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المواد (144) و(145) و(145)/2. و(146) و(148) و(147) و (151) الدستور البحريني لسنة 2002، المواد (65) و(65)/2 و(79)

– يقتصر توجيه الأستجواب على الوزراء دون سواهم، بمعنى أن الأستجواب يو جه إلى وزير في الحكومة يتولى حقيبة وزارية

– يقدم مقدموا طلب استجواب الوزير أستجوابهم في شأن ما يتعلق بوزارته استجو ابه كتابة إلى رئيس المجلس، وينبني على ذلك، أن الاستجواب لا يعتبر موجودًا في نظر المجلس ما دام لم يصل إلى رئيسه، فلا يغني إرساله من قبل المستجوب إلى الوزير المختص مباشرة عن إرساله لرئيس المجلس

– يتعلق الاستجواب بأمور تدخل في اختصاصات الوزارة التي يتولى مسؤوليتها الوزير المستجوب

– لا يجوز أن يكون الاستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه

– تضم الاستجوابات المقدمة في موضوع واحد، أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطًا وثيقًا، وتدرج في جدول الأعمال لإحالتها إلى اللجنة لتجري مناقشتها في وقت واحد" وذلك بمراعاة ألا تكون الاستجوابات تتسم بطابع الاستعجال وموافقة الوزير على تعجيل هذه المناقشة.

– أن يقدم الاستجواب مرفقاً به مذكرة شارحة تتضمن بيانات الأمور المستجوب عنها، الوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدمو الاستجواب، ووجه المخالفة التي تنسب إلى من وجّه إليه الاستجواب، وما يراه المستجوبون من أسانيد تؤيد ما ذهبوا إليه.

– لا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة، ومفاد ذلك أن الدستور يحدد ثمانية أيام لا تجوز مناقشة الاستجواب قبل انقضائها حتى تتاح للحكومة الفرصة لدراسة موضوع الاستجواب وإعداد بيانها بخصوصه.

– يلزم الوزير تقديم البيانات المذكورة بعد توجيه الطلب من رئيس المجلس إليه وقبل الموعد المحدد للمناقشة بثمان وأربعين ساعة على الأقل.

– يدرج الاستجواب في جدول أعمال المجلس في أول جلسة تالية لتقديمه وذلك لإحالته إلى اللجنة المختصة لمناقشته وتقديم تقرير للمجلس بشأنه، وذلك مع مراعاة القيد الذي أوردته المادة (145) من هذه اللائحة في عجزها من عدم إدراج أي استجواب في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها.

–للاستجوابات أسبقية على سائر المواد المدرجة في أعمال اللجنة إلا إذا قررت اللجنة غير ذلك، وهذا متروك تقديره للجنة ولا معّقب عليها في ذلك، وتستند في تقديرها إلى عدة اعتبارات أهمها عدم وجود وجه للاستعجال، أو أن هناك موضوعات مدرجة على جدول الأعمال منظورة لها أهميتها وترى اللجنة الانتهاء منها ورفع تقريرها إلى المجلس.

– يحق لمن وجّه إليه الاستجواب أن يطلب مد الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة إلى أسبوعين على الأكثر، فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من اللجنة.

– يجب ألّا يخالف أحكام الدستور أو القانون وألّا يكون ضاراً بالمصلحة العليا للبلاد، وأن يتعلق بأمر مما يدخل في اختصاص الوزير المستجوب، وأّ لا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، وألّا يكون في موضوع سبق أن فصل فيه المجلس

– أن يكون الاستجواب في جلسة علنية وقد يكون في جلسة سرية، باعتبار أن جلسات مجلس الشورى ومجلس النواب علنية، ويجوز عقدها سرية بناءاً على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء، وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية"

– يسقط الاستجواب بزوال صفة من وجّه إليه أو بانتهاء الدور الذي قدم خلاله، هذا بالإضافة إلى انتهاء عضوية أحد مقدميه لأي سبب من الأسباب إذا ترتب على ذلك أن نقص عدد المستجوبين عن خمسة أعضاء

– لأي من مقدمي الاستجواب حق استرداد الاستجواب في أي وقت إما بطلب كتابي لرئيس المجلس وإما شفاهة بالجلسة فإذا ترتب على هذا الاسترداد أن نقص عدد المستجوبين عن خمسة، يستبعد الاستجواب من جدول الأعمال ولا ينظر فيه.

– يعتبر عدم حضور أحد مقدمي الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشته في اللجنة استرداد منه

للأستجواب، وذلك ما لم يكن غياب المستجوب لعذر تقبله اللجنة، وفي هذه الحالة تؤجل اللجنة نظر الأستجواب إلى جلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأي الوزير الموجه إليه الأستجواب

– تبدأ مناقشة الاستجواب في الجلسة المحددة لذلك، بأن يشرح المستجوبون استجوابهم، وتكون الأولوية بينهم بحسب ترتيب أسمائهم في ظل الاستجواب ما لم يتنازل أيهم عن دوره لغيره من المستجوبين، ثم يجيب الوزير الموجّه إليه الاستجواب، ويتحدث بعده الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب

– خروج مقدم الاستجواب عن هذا النطاق لا يؤدي إلى مساءلته أو مؤاخذته عما أبداه من أقوال أمام اللجنة إلا في الحدود المنصوص عليها في دستور مملكة البحرين والتي تنص على أنه "لا تجوز مؤاخذة عضو كل من مجلس الشورى أو مجلس النواب عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء وأفكار، إلا إذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة، أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان.

ويلاحظ أن الدستور البحريني لم ينص على حق اعضاء مجلس الشورى بممارسة حق الأستجواب كما فعل الدستور الأردني الذي سمح للمجلس المعين بأستجواب الوزراء وأنني أتمنى على المشرع الدستوري البحريني أن يمنح مجلس الشورى هذا الحق وذلك **للأسباب التالية:**

1- أن مجلس الشورى هو الذي يحسم موضوع أعلان عدم التعاون مع رئيس الوزراء وهذه الصورة الرقابية أشد وأخطر من الأستجواب فمن يملك الأكثر فمن باب أولى أن يملك الأقل.

2- أن الدستور البحريني لسنة 2002 ينص في المادة الثانية منه على أن الشريعة الأسلامية هي مصدر أساسي للتشريع وحيث أن الشريعة الأسلامية تأخذ بمبدأ الشورى وأن الشورى تقوم على التعيين لذا يكون من حق مجلس الشورى ممارسة حق الأستجواب.

3- أن أعضاء مجلس الشورى يتم تعيينهم بأمر ملكي مباشر وليس بأقتراح من الحكومة.

4- أن أعضاء مجلس الشورى وأن كانو يعينون بأمر ملكي فأن مدة تعيينهم توازي مدة مجلس النواب، كما تنص على ذلك المادة 54 من الدستور وأن الدستور لم ينص على أقالة عضو مجلس الشورى وأنما بين حالات أعفاء وأنهاء عضوية أعضاء مجلس الشورى وليس من ضمنها الأقالة.

ثانياً: طرح الثقة وأعلان عدم أمكانية التعاون مع رئيس الوزراء

الاستجواب هو المقدمة الضرورية لإثارة المسؤولية الوزارية في أشّد صورها وذلك بطلب طرح الثقة، وبالنظر إلى خطورة هذه الوسيلة وما يترتب عليها من نتائج وآثار فقد أحاطها الدستور بسياج من الضمانات والإجراءات الكفيلة بعدم إساءة استخدامها. وتعد المسؤولية الوزارية السياسية من الدعائم الأساسية في النظام البرلماني وحجر الزاوية فيه، فبدونها يغدو تكييف نظام الحكم بأنه نظام نيابي غير ممكن. والمسؤولية السياسية للوزراء واسعة، إذ أنها تشمل أعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث في مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة، لا من حيث مطابقتها للقانون فقط، بل يبحث أيضا في مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى توافقها مع المصلحة العامة(1).

وفي الأردن؛ تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها بناءاً على طلب رئيس الوزراء وإما بناءاً على طلب موقَّع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب، ويؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لاتتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب الوزير المختص أو هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة، كما أشار الدستور إلى أن على كل وزارة تؤلف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقدًا وأن تطلب الثقة على ذلك البيان، وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحلاً فيعتبر خطاب العرش بيانًا وزاريًا لأغراض هذه المادة، ونص الدستور لسنة 1952 كذلك على أنه تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس

---

(1) الزعبي، خالد سمارة (1987). **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة**، دراسة منشورة في مجلة العلوم الادارية، السنة التاسعة والعشرون، العدد الثاني، ص 129.

النواب، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل وإذا كان قرار عدم الثقة خاصًا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه[1].

وقد تبّنى دستور مملكة البحرين، شأنه شأن الدساتير المعاصرة، طرح الثقة بالوزير في حين لا يطرح في مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، أخذًا بما يسمى "عدم إمكانية تعاون البرلمان مع رئيس مجلس الوزراء" وقد يفضي ذلك إلى إعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة أو بحل مجلس النواب على نحو ما جاء في الدستور[2].

واعتنق دستور مملكة البحرين مبدأ مسؤولية الوزير السياسية بالنص على أنه "ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقًا لأحكم المادة (66) من هذا الدستور"[3]، ونص الدستور على أن كل وزير مسؤول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءاً على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه، وإذا قرّر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فوراً[4].

وقد اقتصر الدستور طلب طرح الثقة على الوزراء، أما رئيس مجلس الوزراء فقد قرر أنه لا يطرح في مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، وإذا رأى ثلثا أعضاء مجلس النواب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أحيل الأمر إلى المجلس الوطني للنظر في ذلك، كما لا يجوز للمجلس الوطني أن يصدر قراره في موضوع عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة أيام من تاريخ إحالته إليه، وإذا أقر المجلس الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس

---

(1) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (54)

(2) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (67)

(3) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (65)

(4) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (66)

الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب[1]. وقد اقرّت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني إجراءات سحب الثقة من أحد الوزراء في المواد من (152 إلى 155)، وعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في المواد من (156 إلى 159).

المطلب الثالث: الأقتراحات برغبة

اعتبر بعض فقهاء القانون الدستوريين الاقتراح برغبة بأنه: وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية. والرغبة هي حث الحكومة على القيام بعمل معين أو الامتناع عن آخر، وبالتالي هي مايرغب العضو التنبيه إليه في شأن من الشؤون العامة التي تمس الوطن والمواطن، ويجب أن تكون هذه الرغبة متصلة بما للمجلس من اختصاص[2].

ونص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على الاقتراحات برغبة حيث عرفها وبين شروط تقديمها والكيفية التي تتعامل بها[3].

- الاقتراح برغبة هو دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها.
- على العضو تقديم الاقتراح برغبة خطيًا إلى رئيس المجلس وعلى الرئيس إحالته إلى اللجنة المختصة.
- على اللجنة تقديم تقرير موجز عن الاقتراح خلال خمسة عشر يومًا من إحالته إليها توصي فيه برفض الاقتراح أو قبوله، فإذا وافق المجلس على قبوله أبلغه الرئيس إلى رئيس الوزراء.

---

(1) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (67)
(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، المادة (142)
(3) النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، المواد (143) (144) (145)

- على رئيس الوزراء إبلاغ المجلس بما تم في الاقتراح الذي أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر. وبالنظر لاستخدام مجلس النواب الأردني لهذه الأداة نلاحظ أنه وعلى الرغم من عدم نص الدستور الأردني على الاقتراحات برغبة، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب يشير إليها صراحة، وعليه فقد شهدت المجالس النيابية المتعاقبة استخداماً واسعاً لها(1).

ومن هذه الدساتير دستور مملكة البحرين المعدل الذي نص على حق المجلس في إبداء الرغبات (الاقتراحات برغبة) للحكومة، وفصلته أحكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المواد من (127 إلى 132) بقصد وضع موضوعات معينة تحقق المصلحة العامة تحت نظر الحكومة ويتم تبادل الرأي فيها ومحاولة الوصول إلى حل بشأنها(2) وينص دستور مملكة البحرين على أن "لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وإن تعّذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين كتابة أسباب ذلك"(3)، وقد أوردت اللائحة الداخلية لمجلس النواب ذات الحكم. ويتبين من ذلك وعلى ما جاء في المذكرة التفسيرية للدستور أن المشرع الدستوري أعطى لمجلس النواب حق إبداء رغبات للحكومة ولم يقيد تقديم الاقتراح برغبة بعدد معين من الأعضاء بما مفاده أنه لكل عضو من أعضاء المجلس حق تقديم اقتراح برغبة(4)، ونصت اللائحة الداخلية على أن "لكل عضو أن يقدم إلى رئيس المجلس اقتراحًا برغبة.." (5)

وكل ما اشترطته المادة المذكورة أن تكون الرغبات التي توجه إلى الحكومة مكتوبة، وذلك لضمان جديتها ودراستها دراسة كاملة، كما تطلبت أيضًا أن يكون رد الحكومة على المجلس مكتوباً في حالة تعذر الأخذ بهذه الرغبات حتى يتمكن المجلس من التعرف على الأسباب التي تمنع تنفيذها

---

(1) الزيدان، فائق فنطول (2002) **الرقابة البرلمانية في مجلس النواب الأردني 1989 - 2001**، مرجع سابق، ص

(2) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني ، المواد (127- 132)

(3) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (68)

(4)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني ، المادة (127)

(5)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني ، المادة (128)

بصورة واضحة[1] ونصت على أن تكون إبداء الرغبات مكتوبة للحكومة، ونصت كذلك على أن "يقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس مرفقًا به مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح على المجلس[2].

والحكمة في اشتراط الكتابة هي توضيح موضوع الرغبة مع بيان الأسباب الداعية له والمتعلقة بالمصلحة العامة، وهي ذات ما تضمنته اللائحة الداخلية لمجلس النواب المشار إليها. وقد أجازت اللائحة الداخلية لرئيس المجلس سلطة حفظ أي اقتراح يخالف ذلك، وإخطار مقدم الاقتراح كتابة بقراره وأسبابه. ونظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب إجراءات تقديم الاقتراحات برغبة [3]. ونصت على أن يقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس، ويحيل الرئيس الاقتراح فور تقديمه إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، وللجنة المختصة أن تأخذ رأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقرير بشأنه. وأجازت اللائحة للمجلس في حالة الاستعجال أن يقرر نظر الاقتراح برغبة دون إحالته إلى اللجنة المختصة، وهذه السلطة مقررة للمجلس وليس لرئيسه حسبما يقدره في ضوء الظروف وواقع الحال[4]

ويكون للعضو مقدم الاقتراح أولوية الكلام في الجلسة التي أدرج التقرير عن اقتراحه في جدول أعمالها، وذلك في غير حالة الاستعجال أما في هذه الحالة فإن النص لم يتعرض لذلك. ولرئيس المجلس أن يأذن لأحد المؤيدين للأقتراح وأحد المعارضين له بالكلام قبل أخذ رأي المجلس في تقرير اللجنة[5]

وفي حالة رفض المجلس الاقتراح برغبة لا يجوز إعادة تقديمه قبل مضي أربعة أشهر على هذا الرفض[6] ونصت اللائحة على أن "لكل عضو قدم اقتراحًا برغبة أن يسترده بطلب كتابي

---

(1)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني ، المادة (127)

(2)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني ، المادة (128)

(3) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، الفقرة الأولى من المادة (128)/ 2 و (129)/3

(4) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، الفقرة الأولى من المادة (128)/ 2 و 3

(5)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، الفقرة الأولى من المادة (130)

(6)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، الفقرة الأولى من المادة (130)/2

يقدمه لرئيس المجلس إلى ما قبل إدراج تقرير اللجنة عن اقتراحه بجدول أعمال المجلس، وفي هذه الحالة لا يجوز للمجلس أن ينظر فيه[1]،وإعمالاً لهذا النص، يتعين على العضو مقدم الاقتراح أن يطلب كتابة من رئيس المجلس،استرداده، وذلك إلى ما قبل إدراج تقرير اللجنة بجدول أعمال المجلس، وفي هذه الحالة لا يجوز للمجلس أن ينظر فيه[2]

وعلى العكس إذا ما قدم طلب التنازل بعد إدراج تقرير اللجنة بجدول الأعمال، ففي هذه الحالة يستمر المجلس في نظر التقرير ولا يلتفت إلى طلب العضو مدم الاقتراح.

المطلب الرابع: التحقيق

ويتفق الفقهاء على أن التحقيق تباشره لجنة من لجان المجلس التشريعي وتأخذ الرقابة البرلمانية هنا مظهرًا جماعيًا أكثر منها في الاستجواب؛ إذ أن الاستجواب قد يمتد ليوم أو يومين أو جلسة أو جلستين بينما التحقيق قد يمتد لأكثر من شهر بل يمتد لستة شهور في بعض الدول[3]. وإجراء التحقيق يعرفه البعض بأنه طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلطةالتشريعية من أجل الرقابة على الحكومة، والبعض الآخر يعرف لجنة التحقيق بأنها لجنة تشكل من أجل إلقاء الضوء على أعمال معينة، وهي لجنة غير دائمة تؤلَّف باقتراح المجلس التشريعي وتجتمع من أجل الحصول على معلومات وتتخذ الإجراءات في البحث عن موضوع معين وتضع تقريرًا في نهاية اجتماعاتها[4].

---

(1)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، الفقرة الأولى من المادة (121)

(2)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، الفقرة الأولى من المادة (132)/ 1

(3) سلام، إيهاب (1983). **الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني**، عالم الكتب، القاهرة، ص 31

(4) الكيالي، عبد الوهاب(2008)، **موسوعة السياسة**، الجزء الأول، مؤسسة الرائد، عمان ص 699

أما في الأردن؛ فقد استخدم هذا النوع من وسائل الرقابة البرلمانية دون أن ينص عليه صراحة باسم التحقيق وبخاصة التحقيق السياسي، فقد نص الدستور الأردني على ما يأتي[1]

1- يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة، وفقاً لأحكام القانون [2].

2- لمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الإحالة الا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب [3].

3- يوقف عن العمل الوزير الذي تتهمه النيابة العامة اثر صدور قرار الإحالة عن مجلس النواب ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته [4].

وفي البحرين؛ أخذ دستور مملكة البحرين المعّدل بما يسمى "لجان التحقيق البرلمانية"[5]مسايراً في ذلك الدساتير البرلمانية المعاصرة، باعتبارها (أي اللجان البرلمانية) إحدى الوسائل التي تتيح للبرلمان الحصول على المعلومات والبيانات التي يريد معرفتها للتحقق من سلامة تصرفات الحكومة وحسن سيرها، وذلك بتأليف لجان من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة لكي ينير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصه[6]

ونجد أن الدستور البحريني لم يورد تعريفاً للجنة التحقيق وكل ما ورد هو ذكر تشكيل لجان تحقيق للقيام بمباشرة التحقيق في أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة بالدستور[7] وما يجدر ملاحظته أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب في البحرين لم تورد تعريفا للتحقيق البرلماني، بل رددت نص الدستور وذلك في المادة (160) منها. وعبارة " لجان التحقيق" الواردة في نص المادة (69) من دستور مملكة البحرين المعدل وردت مطلقة، والقاعدة أن

---

(1) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (55) و(56)
(2) الدستور الاردني لسنة 1952 وتعدلاته، المادة (55)
(3) الدستور الاردني لسنة 1952 وتعدلاته، المادة (56)
(4) الدستور الاردني لسنة1952 وتعدلاته، المادة (57)
(5) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (69)
(6)الطماوي، سليمان، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص 590
(7) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (69)

المطلق يؤخذ علي إطلاقه، والعام يجري على عمومه ما لم يخصص، وبالتالي فإن لمجلس النواب أن يشّكل لجاناً برلمانية في الأمور الداخلة في اختصاصه المبينة في الدستور وهي تشمل المسائل المالية والإدارية والاقتصادية والخدمية، ولا تشمل بطبيعة الحال الطعون الانتخابية التي أناط الدستور الفصل فيها إلى محكمة التمييز طبقًا لنص المادة 62 (1)

ومن هذا المنطلق تأتي أهمية لجان التحقيق إذ تكمن أهميتها في تلك السلطات الواسعة الممنوحة لها كي تستطيع الوقوف على عيوب الجهاز الحكومي والإداري في الدولة واقتراح أفضل السبل لتلافيها.

ونصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه يجب أن تقّدم نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدئه، وإذا تعذر تقديم التقرير إلى المجلس في الميعاد المقرر، وجب إعداد تقرير للمجلس يتضمن العقبات والأسباب التي أدت إلى هذا التأخير، وللمجلس أن يمد هذه المهلة لمدة أو أخرى لا تتجاوز جميعها أربعة أشهر أو يتخذ ما يراه مناسبًا في هذه الحالة وإذا ما انتهت اللجنة من التحقيقات التي تجريها خلال المدة المقررة أو في المدة المضافة فإنها تقدم تقريرها إلى المجلس متضمنًا جميع المعلومات أو البيانات المتعلقة بالواقعة محل التحقيق أي أن عمل لجنة التحقيق يقتصر فقط على مجرد جمع هذه المعلومات أو تلك البيانات دون أن تتخذ قراراً في خصوصها، أما القرار فإنه يكون من اختصاص المجلس النيابي، يتخذه على ضوء ما يسفر عنه التحقيق(2)

ونص دستور مملكة البحرين المعدل على أن "يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور على أن تقدم اللجنة أوالعضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا

---

(1) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (62)
(2) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (69)

تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق[1]، وعلى جميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم.

واستنادا على ذلك، فقد صدر المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة لمجلس النواب، متضمنا النص على طلبات التحقيق في المواد من (160 إلى 164)، ويتبين من استقراء أحكام هذه المواد أن لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجاناً أو أن يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه[2].

تنص اللائحة الداخلية [3]على أن" تتخذ الإجراءات المقررة في المادة السابقة بناءاً على طلب مكتب المجلس أو إحدى لجانه، أو بناءاً على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل. ويختار المجلس اللجنة أو العضو الذي يقوم بالتحقيق بناء على ترشيح رئيسه، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات التي يجري بشأنها التحقيق". وأوضحت هذه المادة عن إجراءات طلب التحقيق، وحددت على سبيل الحصر الجهات لتي يناط بها طلب التحقيق في الآتي:

1- مكتب المجلس.

2- إحدى لجان المجلس (لجنة الشؤون التشريعية والقانونية. لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني. لجنة الشؤون المالية والاقتصادية. لجنة الخدمات. لجنة المرافق العامة والبيئة) ويجوز للمجلس – إذا اقتضي الأمر – أن يشكل لجنة مؤقتة لدراسة موضوع معين، وتنتهي اللجنة المؤقتة بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله.

3 – اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل.

واختيار المجلس للجنة أو العضو الذي يقوم بالتحقيق إنما يكون بناءاً على ترشيح رئيس المجلس، مؤدى ذلك أن دور رئيس المجلس إنما يتحدد في ترشيح اللجنة أو العضو الذي يتولى

---

(1) الدستور البحريني لسنة 2002، المادة (69)

(2)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (160)

(3)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (161)

التحقيق ولا يتعدى ذلك إلى الاختيار في حد ذاته. وترشيح رئيس المجلس لا يخرج عن أحد احتمالين:

اولاً – يقر المجلس بأغلبية أعضائه ترشيح رئيسه، وهو ما يصادف قبولاً لدى أعضاء المجلس، وهو الاحتمال الأقرب من حيث الواقع والملاءمة.

الثاني– أن يعترض المجلس بأغلبية أعضائه على ترشيح رئيسه، وبالتالي يتع ين على رئيس المجلس إعادة النظر في الترشيح أخذًا بوجهة نظر الأعضاء في هذا الشأن ويعيد الرئيس عرض الترشيح على المجلس مرة أخرى، وفي الغالب يوافق على الترشيح مع الملاحظة أنه ليس في القانون حد أقصى لعدد مرات عرض الرئيس ترشيحه على المجلس، في حالة الاعتراض، وبالتالي قد تتعدد مرات إعادة العرض.

وقد وجه القانون نظر المجلس في اختيار اللجنة أو العضو الذي يقوم بالتحقيق، أن يراعي التخصص والخبرة فيمن يعهد إليه بالتحقيق وذلك في الموضوعات التي يجري بشأنها، وضابط الاختيار ومناطه التخصص والخبرة في هذا الشأن(1)

في سبيل مباشرة لجان التحقيق لما تضطلع به من أمور، وعملاً على حسن أدائها لمهامها، فقد قضي الدستور بإلزام الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم(2)

المطلب الخامس: المناقشة العامة

يقّسم الفقهاء الدستوريون المناقشة إلى نوعين: مناقشة تستهدف المسؤولية السياسية وهي الاستجواب، ومناقشة تستهدف الأخذ بمقترحات غير المسؤولية السياسية وهي كافة أنواع المناقشة الأخرى. ومن أمثلة المناقشات التي تستهدف الأخذ باقتراحات أخرى غير المسؤولية السياسية هو ما يحدث أثناء مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومناقشة الموازنة العامة،

---

(1)عبد الحميد، حسني درويش(2005) **وسائل رقابة البرلما ن لأعما ل السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور البحرين،** مرجع سابق، ص 189

(2)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (164)

حينما تحال إلى اللجنة المختصة بها. ومن أمثلة المناقشات التي تستهدف الأخذ بالمسؤولية السياسية هو مناقشة برنامج الحكومة وبيانها الوزاري عن السياسة العامة للدولة، إذ أن على كل عضو يريد الكلام في برنامج الحكومة أن يقيّد أسمه لدى رئيس المجلس الذي يسمح لكل عضو من طالبي الكلام بالتحدث. غير أن طالب المناقشة يختلف عن الاستجواب في موضع أو موضعين. فبينما كان من حق العضو أن يقدم الاستجواب بمفرده، فإن طلب المناقشة لا يقدم إلا إذا أيده عشرة أعضاء على الأقل. أضف إلى ذلك أن مضمون الاستجواب هو الكشف عن حقائق وضع معين في العمل التنفيذي من خلال المناقشة بينما طلب المناقشة يطلب طرح موضوع هام للمناقشة لتبادل الرأي بين المجلس والحكومة[1].

أما في النظام البرلماني الأردني فقد أدرجت أحكام المناقشة العامة في النظام الداخلي لمجلس النواب الذي يبين ماهيتها وشروطها والإجراءات التي تتبع في التعامل مع هذه الوسيلة، **فالمناقشة:** هي تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة[2]، ويجوز لعشرة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة، كما يجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة[3]، ويقدم طلب المناقشة العامة خطياً إلى الرئيس الذي يدرجه على جدول أعمال أول جلسة تالية، ويحدد المجلس موعد المناقشة العامة بحيث لا يتجاوز أربعة عشر يوماً، إلا إذا رأى المجلس أن الموضوع غير صالح للنقاش فيقرر استبعاده[4]، ويحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور1952 وتعديلاته، ونص الدستور في مادته رقم (53) على أنه [5]

---

(1) سلام، إيهاب (1983). **الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني**، مرجع سابق، ص 20

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013، المادة (138)

(3)النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013، المادة (139) الفقرات (أ) و(ب)

(4)النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013، المادة (140) الفقرات (أ) و(ب)

(5) الدستور الاردني لسنة 1952، المادة (53)، النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013، المادة (140)

1- تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير فيها إما بناءاً على طلب رئيس الوزراء أو بناءاً على طلب موّقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.

2-يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة ايام اذا طلب ذلك الوزير المختص او هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة.

لقد جاء نص الدستور الأردني والنظام الداخلي متوائمًا مع رأي الفقه الدستوري الذي يرى أن طرح الثقة هو نتيجة ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية وليس وسيلة من وسائل الرقابة حيث نص الدستور الأردني على أن "تطرح الثقة بالوزارة بناءاً على طلب موقع من عشرة أعضاء"، ونص النظام الداخلي على أنه "يحق لطالبي المناقشة طرح الثقة بالحكومة" وحدد قبول طلب المناقش ة من عدمه بتوقيع عشرة أعضاء على الأقل[1].

والحكومة عندما تلقي ببيانها الوزاري والموازنة العامة هي فعليًا تطلب مناقشة من المجلس والمناقشة تتم في مجلس النواب لجميع المواضيع التي يرغب طالبوها مناقشتها، والمجلس يقرر بعد انتهاء المناقشة، حجب الثقة أو منحها في حال البيان الوزاري أو يحيله إلى لجنة في حال أي موضوع آخر، وفي مجلس النواب عندما يحدد الرئيس موعد جلسة المناقشة يتم تسجيل أسماء النواب الذين يرغبون بالحديث ويتم الاتفاق في الجلسة على عدد الدقائق لكل عضو يريد الكلام[2].

ووفق اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لاتجوز المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا للأمور المستعجلة، وتحت بند ما يستجد من الأعمال، ويكون ذلك بناءاً على طلب الحكومة أو الرئيس أو طلب كتابي مقدم من ثلاثة أعضاء على الأقل. ويشترط في جميع الأحوال موافقة المجلس على الطلب، وللوزير المختص أن يطلب تأجيل النظر في الموضوع المثار لأول مرة ولو كانت مناقشته قد بدأت، ويصدر قرار المجلس في هذه الطلبات دون مناقشة،

---

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، المواد (138)، (139) الفقرات (أ، ب)، (140) الفقرات (أ،ب)، (141)

(2) الزيدان، فائق فنطول (2002) **الرقابة البرلمانية في مجلس النواب الأردني 1989 - 2001**، مرجع سابق، ص 35

ومع ذلك يجوز للرئيس أن يأذن بالكلام لواحد من مؤيدي الطلب وواحد من معارضيه لمدة لا تزيد على خمس دقائق لكل منهما، وذلك قبل إصدار المجلس قراره [1].

وأن مجلس الشورى يستطيع ممارسة هذه الوسيلة لأن له حق مناقشة المواضيع الأقتصادية والأجتماعية والسياسية مع الحكومه وهذا يتضح من نصوص اللائحة الدخلية لمجلس الشورى وبالذات المواد 13، 21 منها، وفيما يخص مجلس الأعيان الأردني فلا يوجد أي حائل قانوني أو دستوري أمامه من ممارسة هذه الوسيلة، لا سيما أن المادة 75 للنظام الداخلي لمجلس الأعيان أجازة لخمس أعضاء منه طرح موضوع عام للمناقشة.

(1)اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، المادة (51)

الفصل السادس

الخاتمة

النتائج والتوصيات

اولاً: الخاتمة

هدفت هذه الدراسة الى التعريف بماهيّة الاختصاصات التي يتمتع بها كلاَ من مجلس الوطني البحريني (النواب والشورى ومجلس الأمة الاردني (النواب والاعيان)، وكيفية التي يستطيع كلا المجلسين من ممارسة مهامها وفقاً للدساتير الفاعلة والانظمة الداخلية في كلا المجلسين.

ويبرز الدور التشريعي في كلاً من الاردن والبحرين من خلال ممارسة نواب الشعب للسلطة الممنوحه لهم من قبل الشعب، ببناء التشريعات القانونية التي تكفل تحقيق مصالح الشعب؛ حيث تقوم تلك المجالس باختصاص سن التشريعات القانونية، وضعها في نصوص قانونية صحيحة الاسناد التشريعي، ودقيقة النص القانوني. فلا تصدر قانون يخالف نص دستوري اعلى منه درجة. وتقوم السلطة التشريعية بممارسة اختصاصاتها الدستورية وفقاً الانظمة الداخلية لكل مجلس، سواء في الاردن او البحرين، حيث تعمل على تعديل النصوص الدستورية بناءاً على تلك الانظمة الداخلية كاقتراح تعديل الدستور او تعديل القوانين العادية، ثم إجراء النقاشات والتصويت على مشاريع تلك القوانين بناءاً على الانظمة الداخلية المعمول فيها في كلا من مجلس النواب الاردني والمجلس النواب البحريني.

لابد لاي مشروع قانون من ان يجري في قنوات قانونية تكسبه الشرعية والثبات والاستقرار، فبعد مناقشة القانون والتصويت عليه، يجري التصديق عليها من قِبل الجهة صاحبة العلاقة بالتصديق، ففي كلاً من البحرين والاردن يجري التصديق على القانون من قِبل جلالة الملك، وفقاً للنصوص الدستورية في المملكتين، وحتى يصبح القانون ساري المفعول لابد من اصداره ونشره في الجرائد الرسمية حسب الانظمة المعمول بها في نشر واصدار القوانين في كلاً من البلدين، وبذلك يكتمل الدور التشريعي في كلا المجلسين.

اما من حيث الاختصاص الرقابي، تمارس المجالس النيابية في كلاً من الاردن والبحرين هذا الاختصاص استنادا للدساتير والانظمة الداخلية لكل مجلس في كل دولة. وتتنوع اساليب الرقابية التي تقوم بها السلطة التشريعية، فيجوز للسلطة تقديم الطلب بمسألة الحكومة على نشاطاتها وقرارتها وفقاً للانظمة الداخلية للمجلس المناط به صلاحية السؤال، وكذلك وضعت تلك الانظمة واللوائح الاجراءات المتبعه في تقديم السؤال وتحويله الى شكل اخر من اشكال الرقابة كالاستجواب، فمن حق النائب ان يقوم بتحويل أسئلته الى إستجابات في حالة عدم الرد على عليها، بناءاً على انظمة داخلية معده لهذا الغرض. وقد تصل هذا الاجراءات الى حد طرح الثقة بالحكومة عندما تصبح العلاقة بين الطرفين غير قابلة للاستمرار والتي تعيق تنمية واستقرار النظام الداخلي للدولة.

وتمارس السلطة التشريعية بموجب ادوات رقابية اخر، مراقبة اعمال الحكومة، كالاقتراح برغبة، حيث تحث السلطة التشريعية الحكومة على القيام باعمال معينة في مصلحة المواطن والامة، وقد نصت الدساتير في كلا من البحرين والاردن على هذه الاداة الرقابية وسبيل ممارستها وفقاً لاحكام الانظمة واللوائح الداخلية في كلا البلدين.

وللسلطة التشريعية ممارسة الرقابة على الحكومة من خلال التحقيق مع اي وزير ضمن صلاحياته وازارته، وتحويل الى الجهات القضائية المختصه في النظر في الجرائم الموجهه له، فقد نص الدستور الاردني لسنة 1952 وتعديلاته على حق السلطة التشريعية بتحقيق مع اي وزير، وذلك في نص المادة (55) و(56) من الدستور المذكور سابقاً. وكذلك الحال في البحرين، فقد اخذت بمبادى تشكيل لجان التحقيق البرلماني، على الرغم من عدم وضوح الدور الذي تقوم به.

ثانياً: النتائج

1- بذل الارن والبحرين جهد كبير في تحديث تشريعاتهما، وتوسيع صلاحيات السلطة التشريعية المناط بها العمل التشريعي بمجلس النواب في كلا البلدين.

2- تتشارك الاردن والبحرين في كثير من نقاط التشابه في مجال اصدار القوانين، حيث من المعلوم بالضرورة، عمق التجربية التشريعية الاردنية، في مجال اصدار التشريعات وتحديثها، بمقابل حداثة التجربة البحرينة التشريعية الا انها استطاعت ان تواكب التشريعات الحديثة، الا ان البلدين يحتاجان الى المزيد من التحديث في مجال تعديل القوانين الدستورية والعادية من اجل المحافظة على المكاسب الداخلية والخارجية على حدا سواء.

3- تمارس مجالس النواب الدول الديمقراطية صلاحيات تشريعية كبيرة وواسعه، من اجل أن تكون قدرة على تمثيل الشعوب التي اختارتها، فالتشريع من الادوات التي تمارسها المجالس النيابية المستقلة عن سلطة التنفيذية. وقد استطاعت كلا من المملكة الاردنية الهاشمية ومملكة البحرين من واضع تشريعات قانونية تكفل بها حقوق مواطنينها عبر قواعد ونصوص واضحة وصريحة في دستور والأنظمة الداخلية لكلا البلدين، فلا يسن قانون الا ضمن اجراءات دستورية محددة سابقاً بموجب الدستور.

4- على الرغم من التشابه الكبير بين التجربة البرلمانية الاردنية والبحرين – بصرف النظر عن الفرق الزمني بينهما – الا ان هنالك فروق في بعض النصوص التي تعالج بعض القضايا، من حيث درجة ممارسة الاختصاص التشريعي، او التفاصيل في ممارسة الاختصاص التشريعي.

5- تتشارك الاردن والبحرين في ممارسة السلطة الرقابية عبر العديد من الادوات الرقابية، لكن تحتفظ كل دولة بخصوصية خاصة بها ممارسة هذه السلطة او تلك.حيث يختلف البلدان في الية طرح الثقة في الحكومة واستجوابها، ومسائلتها، وغيرها من الوسائل الرقابية وذلك تبعاً للابعاد الداخلية لكل نظام.

ثانياً: التوصيات

1- نوصي المشرع الدستوري البحريني بزيادة قدرة المجالس النيابية من ممارسة اختصاصاتها، وذلك باعادة النظر في الاليات التي يمارسها النواب في التشريع والرقابة

2- نوصي المشرع الدستوري البحريني بمنح أعضاء مجلس الشورى حق أستجواب الوزراء, فما دام أن الدستور قد منح مجلس الشورى حق حسم مسألة أعلان عدم أمكان التعاون مع رئيس الوزراء فأنه من باب أولى أن يمنح أعضاء مجلس الشورى حق الأستجواب لأن من يملك الأكثر يملك الأقل.

3 – إعطاء مجلس الشورى الحق في ممارسة وسائل الرقابة التي نص عليها الدستور جميعها بما فيها المناقشة العامة والتحقيق وأسلوب العرائض والشكاوى أسوة بالتجربة البرلمانية الأردنية.

المراجع

1- الكتب

- ابل، عبد العزيز (2010) **المجالس التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجية، السلطة التشريعية في مملكة البحرين**، اللقاء السنوي الواحد والثالثون، منتدى التنمية، البحرين.
- أبو السعود، رمضان (1993). **المدخل إلى القانون وبخاصة المصري و اللبناني**، ط1، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.
- اسماعيل، محمد صادق (2010). **الديمقراطية الخليجية.. انجازات واخفاقات**، ط1، القاهرة، دار العربى للنشر.
- ألعسيري، راشد عبدالرحمن (2005). **المجالس النيابية وعلاقتها بالشورى في الإسلام**، ط1، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية
- أوصديق، فوزي (2002). **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، (النظرية العامة للدساتير)**، الجزء الثاني، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- بوالشعير، سعيد (2007)،**القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**.ج 2، ديوان المطبعة الجامعية، الجزائر.
- بوصفوان، عباس، (2012)، البحرين: تعديلات دستورية هشة تكريس ألازمة ولا تلقى صدى محليا ودوليا، مركز البحرين للدراسات، لندن.
- الجرف، طعيمة (1962)، **القانون العام دراسة مقارنة لنظم الحكم والإدارة**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة.
- الجندي، صابر الحسيني محمود (1998)، **الوجيز في القانون الدستوري المقارن**، القاهرة، بدون ناشر.

- الحياري، عادل (1972). **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، ط1، عمّان، مطابع غانم عبده.
- الخطيب، نعمان (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الخطيب، نعمان أحمد،(2014)، **البسيط في النظام السياسي**،ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الخطيب، نعمان، (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط1، عمان، دار الثقافة.
- الخولي، بسيوني محمد (2015). **نظريه سياسيه إسلاميه معاصرة**، ط1، كفر الشيخ، دار العلم والايمان للنشر والتوزيع.
- خير، هاني (1988)." **تاريخ الحياة البرلمانية في الاردن (1920-1988)**"، مطبوعات مجلس الامة الاردني، عمان.
- الدباس، على محمد، (2008). **السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية**، ط1، عمان، المكتبة الوطنية.
- الدجاني، منذر سليمان (1993). **المدخل إلى النظام السياسي الأردني**، ط1، بالمبنوبرس، عمان
- الدعجة، هايل (1996)." **مجلس النواب الاردني بين الشعار والتطبيق (تجربة المجلس الحادي عشر)**". ط1، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع
- الدوادي، غالب، (1993) **المدخل إلى علم القانون وبخاصة الأردني**، ط2، مطبعة البهجة، اربد.
- ربيع، محمد محمود، مقلد، إسماعيل صبري (1994)، **موسوعة العلوم السياسية**، الكويت، جامعة الكويت.

- الزعبي، فتحية أحمد (2004)." **الانتخابات آلية الديمقراطية**" مركز الدراسات البرلمانية، عمان.
- الزعبي، عوض أحمد (2003). **المدخل إلى علم القانون**، ط2، دار وائل للنشر، عمان.
- زكي، محمود جمال الدين (1969). **دروس في مقدمة الدراسات القانونية**، ط 20، هيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية، القاهرة.
- زيتون، وضاح، (2006) **المعجم السياسي**، ط1، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع ودار المشرق الثقافي.
- الزيدان، فائق فنطول (2002) **الرقابة البرلمانية في مجلس النواب الأردني 1989 - 2001**، ط1، مطبوعات توثيقية الأمانة العامة لمجلس النواب، عمان.
- سرحال، حمد (2002). **القانون الدستوري والنظم السياسية، الإطار - المصادر**، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- سلام، ايهاب (1983). **الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، في النظام البرلماني**، ط1، عالم الكتب، القاهرة.
- سلام، إيهاب (1983). **الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني**، عالم الكتب، القاهرة.
- الشاعر، رمزى طه (2001). **القانون الدستوري**، الرسالة الدولية للطباعة، مصر.
- الشاعر، رمزي طه (2005). **النظرية العامة للقانون الدستوري**، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة.
- شريط، الأمين،**الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة**، ط1، الجزا ئر، ديوان المطبوعات الجامعية.
- شطناوي، علي خطار (2009).**القانون الاداري الاردني**، ط2، دار وائل للنشر، عمان.

- الشطناوي، فيصل (2002). **مبادئ القانون الدستوري و النظام الدستوري الأردني**، ط1، دار و مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز (2000)، **الأنظمة السياسة**، ط1، الإسكندرية، منشأة المعارف.
- الصرة، عبد المنعم فرج (1994)، **أصول القانون**، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- طايع، عبد العزيز (2007)، **تاريخ شبه الجزيرة العربية المعاصر**، ط1، القاهرة، الدار الحديثة للنشر والتوزيع.
- الطماوي، سليمان (1996). **السلطات الثلاث**، ط ٦، دار الفكر العربي، القاهرة.
- طه، عدنان (2000)، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، ط1، طرابلس، الجامعة المفتوحة
- عبد الحميد، حسني درويش (2005). **وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور البحرين (دراسة مقارنة)** ط 1، الطوبجي للطباعة والنشر، القاهرة.
- عبد الحميد، حسني درويش (2005). **وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور البحرين (دراسة مقارنة)** ط 1، الطوبج ي للطباعة والنشر، القاهرة،
- عبد الله، عبد الغني بسيوني (1998)، **النظم السياسية**، بيروت، الدار الجامعية.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2004). **الأنظمة السياسية**، منشورات الحلبي الحقوقية: لبنان
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2004)." **الأنظمة السياسية**، "،ط1. بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
- العضايلة، أمين (2010). "**الوجيز في النظام الدستوري الأردني**"، ط1. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان

- عفيفي، مصطفى(1984)، **الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة** .الكتاب الأول، ط1.
- غباش، حسن (2010)، **الجدور الثقافية للديمقراطية في الخليج الكويت والبحرين (تاريخ الشعوب الصغيرة)**، ط1، عمان، دار الفرابي.
- الغزال، إسماعيل (1993)، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، الموسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت
- فتح الباب، ربيع (1992)، **الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية في النظم الديموقراطية الحديثة**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- فراج، زين بدر (1991). **السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية**، دار النهضة العربية: القاهرة.
- فهمي، مصطفى أبو زيد (1994)، **النظام الدستوري المصري، ورقابة دستورية القوانين**، ط1، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة.
- فهمي، مصطفى أبويد (1996). الدستور المصري فقهاً وقضاء، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة.
- الكسواني، سالم (1983)." **مبادئ القانون الدستوري- دراسة تحليلة للنظام الدستوري الاردني**" ط1، عمان، مطبعة الكسواني.
- الكواري، سالم محمد (2008). **السلطة التشريعية في دستور مملكةالبحرين 2002**، ط1، (د.ن).(د.م).
- الكيالي، عبد الوهاب(2008)، **موسوعة السياسة**، الجزء الأول، مؤسسة الرائد، عمان.
- الكيالي، عبدالوهاب، (1990)، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت.

- ليلة، محمد كامل، (1971)، **النظم السياسية: الدولة والحكمومة**، ط1، القاهرة، دار الفكر للنشر والطباعة والتوزيع.
- متولي، عبد الحميد، (1976)، **الإسلام ومبادئ نظام الحكم في الماركسية والديمقراطيات الغربية**، ط1ط، القاهرة، منشاة المعارف.
- محفوظ، عبد المنعم (1987). **مبادئ في النظم السياسية**، ط2، بيروت، دار الفرقان المودودي، أبو الأعلى (1969). **نظرية الاسلام وهديه فى السياسة والقانون والدستور**، ط1، القاهرة، مؤسسة الرسالة.
- محمد رفعت عبد الوهاب (2004). **الأنظمة السياسية**، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
- المزروعي، محمد (2004) **التطور السياسي في دول مجلس التعاون الخليجي منفذ مطلع التسعينات دراسة مقارنة في دور المؤسسة التشريعية**، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- مصالحة، محمد (2000)." **دراسات في البرلمان الاردني، الجزء الاول**، ط1، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع.
- مصالحة، محمد،(2003).الانتخابات آلية الديمقراطية الحالة الاردنية،ط1، دار الحامد للنشر، عمان
- معروف، نايف، (2004)، **الديمقراطية في ميزان العقل والشرع**، ط1، بيروت، دار النفائس.
- منيسي، أحمد (2005)، **التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية دراسة لحالات البحرين وسلطنة عمان وقطر**، مركز الإمارات للدراسات والبحوث االستراتيجية، أبو ظبي.

- منيسي، أحمد، (2003)، **البحرين من الامارة إلى المملكة دراسة في التطور السياسي والديمقراطي**، مركز الدراسات السياسية واالستراتيجية، القاهرة.
- النجار، زكي محمد (1995). **القانون الدستوري**، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة
- نسيبة، حازم (1990). **تاريخ الأردن السياسي المعاصر (1952 – 1967)**، منشورات لجنة تاريخ الأردن، عمان.
- هوريو، اندري، (1977). **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ترجمة: علي مقلد، شفيق حداد، بيروت، الاهلية للنشر والتوزيع.
- يعقوب، محمد، ومحمد حسين (2004). **الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني**، ط 1، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية و النشر والتوزيع، عمان.

2- الرسائل والدوريات والمجلات

- الجزيرة نت: http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/3
- ابل،عبد العزيز، (2010)، **المجالس التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجية، السلطة التشريعية في مملكة البحرين**، اللقاء السنوي الواحد والثالثون، منتدى التنمية، اللواما، عبدالله (2012)." **تاريخ الحياة النيابية في الاردن**" مدونة عبدالله للواما، تاريخ المشاهدة: 4/12/.2015. http://allawamaabdullah.blogspot.com/2012/10/blog-post_28.html البحرين،
- أبو صوفة، محمد عبداللطيف (1995). **خريطة الحياة النيابية في الاردن** (ط1). (د. ن) عمان.
- أحمد، مبارك (2014) التحول الديمقراطى فى البحرين: المقومات والتحديات، تاريخ المشاهدة: 30/1// 2016: http://www.acrseg.org

- إيلي خوري (2009). **نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني:** مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، ورشة عمل إقليمية، 17-16 / تشرين الأول 2009، بيروت.
- إيلي خوري، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني، ورشة عمل إقليمية، 16-17 تشرين الاول2009.
- بجاوي، محمد(2004). **المجلس الدستوري صلاحيات... إنجازات... وآفاق**، مجلة الفكر البرلماني، عدد 5، ابيرل 2004، مجلس الأمة.
- الحجار، عدنان إبراهيم (2011)، **آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام الفلسطيني عليه،** مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد1(A)
- الحضرمي، عمر (2001)، "البرلمان ودوره في توجه الديمقراطي في الاردن"، **مجلة رسالة مجلس الامة**، العدد (42).
- حورانى، هانى، (1999)، **الدراسات البرلمانية فى العالم العربى**، ورقة مقدمة الى ورشة عمل، التى نظمتها المؤسسة العربية للدراسات والاتصال، بالتعاون مع كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، فى القاهرة، بالفترة من 15 -14 أكتوبر.
- الدباس، علي محمد صالح (2007). **ضمانات استقلالية المجالس النيابية دراسة مقارنة:الأردن – لبنان – بريطانيا**، اطروحة دكتوراة في الفلسفة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا
- رابح، شامي، (2011)، **مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري**. (أطروحة لنيل شهادة ماجيستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان.
- الزعبي، خالد سمارة (1987). **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة،** دراسة منشورة في مجلة العلوم الادارية، السنة التاسعة والعشرون، العدد الثاني.

- سلمان سالم، المجلس الوطني المنحل والإشكالات السياسية، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر التغيير الديمقراطي، 31 أغسطس، 2013، http://alwefaq.net/cms/2013/08/31/22405/
- الشاعر، رمزى طه، (2001). **القانون الدستوري**، الرسالة الدولية للطباعة، مصر، ص 221
- الشرعه، محمد (2000). التجربه الديمقراطية في الأردن، **مجله المستقبل العربي**، ع 12
- صحيفة الوسط البحرينية (2010) **النازحون من الريف:(الكتلة الدينية) في برلمان 1973**، العدد: 2968، الجمعة 22 أكتوبر 2010.
- صحيفة الوسط البحرينية، النازحون من الريف:(الكتلة الدينية) في برلمان 197.
- عبد النبي العكري (2008) عقبات الانتقال إلى نظام حكم ديمقراطي في البحرين، موقع الجماعة العربية للديمقراطية،5 مارس/آذار 2008.
- عربي بلا (2007)، التجربة الديمقراطية في مملكة البحرين (الأسس، الواقع، التحديات والآفاق المستقبلية)، **مجلة التاريخ العربي**، العدد 42.
- عطية، جلال السيد بندراي (1996). **الاستجواب وسيلة في وسائل الرقابة البرلمانية في مصر دراسة تحليلية**، جامعة القاهرة رسالة دكتوراه مقدمة، كلية الحقوق.
- العلوي، مجيد (2001). **البحرين.. إنجازات وفرص وتحديات**، صحيفة الشرق الأوسط، لندن، 12 فبراير 2001
- عمر الحسن، مسار الحوار الوطني وتطورات المشهد السياسي في البحرين،مركز الجزيرة للدراسات، http://studies.aljazeera.net/reports
- قدورة، زهير أحمد (2006). المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة: دراسة مقارنة، **مجلة الزرقاء للبحوث و الدراسات**، مج (8)، ع (1).
- كنعان، نواف (1995): "**الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة (دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية)**"، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، المجلد 22 (أ)، العدد الثاني .

- لكريني، إدريس (2007) التحول السياسي للبحرين في ظل نظام الملكية الدستورية؛ **مجلة التاريخ العربي**، جمعية المؤرخين المغاربة، العدد الثاني والأربعون؛ خريف 2007.
- مجلس الامة الاردني، تطور الحياة البرلمانية: http://www.parliament.jo/node/3
- مجلس التعاون لدول الخليج العربية (2002). التقرير الإستراتيجي الخليجي، التفاعلات داخل دول مجلس التعاون، عام البحرين.
- مجلس التعاون لدول الخليج العربية (2002)، التقرير الإستراتيجي الخليجي، التفاعلات داخل دول مجلس التعاون، عام البحرين، الرياض.
- مفيد الزيدي (2001)، مؤشرات التحول الديمقراطي في البحرين: من الإمفرة إلى الملكية الدستورية، **المستقبل العربي**، العدد 270.

3- مراجع اجنبية

- Bromhead, Peter ; Britain's Developing Constitution (London: George Allen & Unwin Ltd., First Published in 1974), p.142.
- R.M. Punnett،(1980)،British Government and Politics،(London: Heinemann،p. 168.